

# Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

*Delbetänkande av Förutsättningsutredningen  
– en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:41**

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 2023

ISBN 978-91-525-0675-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0676-9 (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 fr.o.m. den 16 maj 2023 t.o.m. 30 juni 2023.

Som referensgrupp till utredningen förordnades fr.o.m. den 25 april 2022 välfärdsekonomen Thomas Andrén, LO-ekonomen Niklas Blomqvist, stabschefen Hanna Finmo, LO-ekonomen Torbjörn Hållö, 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.

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 experten Annelie Westman och från och med samma dag förordnades enhetschefen Jessica Idbrant som expert i utredningen.

Den 7 februari 2023 entledigades experten Martin Sandblom och från och med samma dag förordnades kvalificerade handläggaren Henrik Elmefur att vara expert i utredningen.

Den 27 juni 2023 entledigades experten Jonas Ardhe och sakkunnige Erik Ronnle. Samma dag förordnades departementssekreteraren Anderas Vigren att biträda utredningen som expert.

Härmed överlämnar utredningen delbetänkandet *Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring* (SOU 2023:41).

Stockholm i augusti 2023

Francisca Ramsberg

/Johan Hedelin  
Fredrik Karlman  
Cecilia Vestin

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Uppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>25</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	25
1.2 Genomförandet av utredningen.....	25
1.3 Utredningens arbete .....	27
1.4 Delbetänkandets disposition.....	30
<b>2 Arbetsmarknaden</b> .....	<b>31</b>
2.1 Grundläggande förhållanden på arbetsmarknaden.....	31
2.1.1 Arbetskraftens storlek och antalet sysselsatta.....	32
2.1.2 Genomsnittlig arbetstid .....	32
2.1.3 Antal inskrivna på Arbetsförmedlingen och antal ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen .....	34
2.1.4 Medlemskap i arbetslöshetskassor bland inskrivna på Arbetsförmedlingen .....	34
2.1.5 Vilka får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen? .....	36
2.2 Kollektivavtalens täckningsgrad och andelen fackligt anslutna.....	37
2.2.1 Antalet arbetstagare som arbetar på arbetsplatser som omfattas av kollektivavtal .....	38
2.2.2 Antalet arbetsplatser och arbetstagare med hängavtal .....	40
2.2.3 Medlemskap i fackförbund och antalet tecknade kollektivavtal.....	41

2.2.4	Vilka branscher/företag saknar kollektivavtal? .....	43
2.3	Redovisning av specialbeställd statistik från AKU.....	45
2.3.1	Heltidsarbetande efter fackföreningsanslutning/huvudorganisation.....	46
2.3.2	Heltidsarbetande – skillnader baserat på demografiska förhållanden .....	49
2.3.3	Deltidsarbetande .....	51
2.3.4	Deltidsanställda som är undersysselsatta.....	54
<b>3</b>	<b>Arbetslöshetskassornas och arbetslöshetsförsäkringens bakgrund.....</b>	<b>57</b>
3.1	LO-förbund bildade de första arbetslöshetskassorna .....	59
3.2	Arbetslöshetsförsäkringens utbyggnad.....	60
3.2.1	Erfarenheter från kompletterande inkomstförsäkring.....	63
3.2.2	Erfarenheter från takhöjningen från 25 000 till 33 000 kronor .....	64
3.3	Tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen .....	65
3.4	Tidigare utredningar om arbetslöshetsförsäkringen .....	68
3.5	Kompletterande inkomstförsäkring .....	70
3.6	Kollektivavtalade omställningsavtal .....	72
<b>4</b>	<b>Arbetslöshetskassornas roll i dagens arbetslöshetsförsäkring .....</b>	<b>75</b>
4.1	Arbetslöshetskassornas uppgifter och verksamhet .....	75
4.2	Bestämmelser om arbetslöshetskassan.....	78
4.2.1	Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden .....	79
4.2.2	Arbetslöshetskassornas samverkan.....	81
4.2.3	Tillsynen över arbetslöshetskassorna .....	82
4.3	Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen .....	82
4.4	Statens uttag av avgifter och skatter enligt socialavgiftslagen samt lagen om allmän löneavgift .....	84
4.5	Arbetslöshetskassornas ekonomi .....	85

4.6	Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter.....	88
<b>5</b>	<b>En finansiering utanför statens budget har prövats tidigare .....</b>	<b>91</b>
5.1	Staten ville finansiera arbetslöshetsförsäkringen utanför budgeten .....	91
5.2	Hög arbetslöshet ledde till flera förändringar under kort tid.....	93
5.2.1	Arbetsmarknadsfonden gick från överskott till underskott under 1990-talet .....	95
5.2.2	Arbetsmarknadsavgiften skulle baserat på en hypotetisk beräkning ha behövt variera mellan 1 procent och 8,9 procent under åren 1990–1995 .....	96
5.2.3	Mellan 1990–2022 skulle arbetsmarknadsavgiften behövt uppgå till i genomsnitt 3,6 procent .....	97
5.3	Arbetsmarknadsfonden framstår som svårförenlig med den budgetlag som sedermera infördes .....	99
<b>6</b>	<b>Dagens regler och villkor för att få arbetslöshetsersättning .....</b>	<b>101</b>
6.1	Kort om det regelverk som styr arbetslöshetsförsäkringen.....	101
6.2	Tre villkor som ska uppfyllas för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.....	102
6.2.1	Uppfyllda allmänna villkor .....	103
6.2.2	Ett uppfyllt arbetsvillkor.....	104
6.2.3	Ett uppfyllt medlemsvillkor.....	105
6.3	Ersättningsperiodens längd .....	106
6.4	Ersättningsnivån – inkomstrelaterad ersättning eller grundbelopp .....	106
6.5	Företagares rätt till arbetslöshetsersättning samt beräkning av ersättningsrätten för företagare .....	108

6.6	Sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen.....	110
<b>7</b>	<b>De förslagsställande parternas förhandlingar och önskemål .....</b>	<b>111</b>
7.1	Ett etablerat samarbete mellan parterna.....	111
7.1.1	Parternas förhandlingar om anställningsskydd och omställning .....	112
7.1.2	Parternas tidigare rapporter om arbetslöshetsförsäkringen .....	112
7.1.3	Parternas önskemål om en utredning .....	113
7.2	Förhandlingsprotokollen till huvudavtalet .....	114
7.3	De förslagsställande parternas önskemål .....	115
7.3.1	Stabilitet i och förstärkning av arbetslöshetsförsäkringen .....	116
7.3.2	Parterna vill stärka kollektivavtalsmodellen .....	117
7.3.3	Arbetsgivarna vill minska kostnaderna.....	119
7.3.4	Parterna förespråkar en buffertfond.....	119
7.3.5	Riskutjämning mellan olika kollektiv är viktig för parterna.....	120
7.3.6	Parterna vill bilda en gemensam kollektivavtalsstiftelse.....	121
<b>8</b>	<b>Vissa rättsliga överväganden.....</b>	<b>123</b>
8.1	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utgör en avtalsförsäkring och bör fungera som andra avtalsförsäkringar.....	123
8.1.1	Hur avtalsförsäkringen påverkas av den statliga försäkringen.....	124
8.1.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör omfatta även arbetstagare på kollektivavtal som inte är fackföreringsmedlemmar.....	125
8.1.3	Kollektivavtalet kommer i huvudsak inte att medföra utkrävbara rättigheter för de arbetslösa och kan ändras även retroaktivt.....	126



8.1.4	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utgör inte en försäkringsrörelse och omfattas därför inte av några särskilda regler för att säkra dess utbetalningar .....	129
8.1.5	En kollektivavtalad försäkrings förmåga till framtida utbetalningar behöver säkerställas på frivillig basis .....	130
8.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring torde förutsätta ändringar i skattelagstiftningen .....	132
8.2.1	Den kollektivavtalade försäkringen bör jämföras med nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen .....	132
8.2.2	Arbetsgivare bör kunna dra av vad de betalar för den kollektivavtalade försäkringen .....	135
8.2.3	Skatteregler för kollektivavtalsstiftelser kan behöva anpassas .....	136
8.2.4	Även andra skattefrågor behöver utredas vidare inom ramen för arbetet med slutbetänkandet.....	138
8.3	Rätten till fri rörlighet inom unionen bör tillämpas även i den kollektivavtalade försäkringen .....	139
8.3.1	Det finns flera olika relevanta EU-rättsregler om fri rörlighet .....	139
8.3.2	Det är inte helt klart men inte heller avgörande huruvida en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring omfattas av förordning 883/2004/EG .....	140
8.3.3	Den kollektivavtalade ersättningen bör få tas med utomlands vid arbetssökande inom EU och EES .....	141
8.4	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring väcker statsstöds- snarare än konkurrensfrågor .....	143
8.4.1	Det är inte nödvändigtvis avgörande huruvida den kollektivavtalade försäkringen är en ekonomisk verksamhet.....	143
8.4.2	Omställningsstödet bedömdes inte utgöra statsstöd .....	144

8.4.3	Befintliga kollektivavtalade tjänstepensionssystem har inte erhållit statliga medel.....	145
8.4.4	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver analyseras ytterligare i förhållande till statsstödsreglerna.....	145
8.4.5	Statsstödsfrågan ligger integrerad i de olika alternativ utredningen presenterar eftersom dessa innefattar olika omfattning och inriktning av statliga medel.....	146
8.5	Sveriges internationella förpliktelser i övrigt bedöms inte lägga hinder i vägen.....	147
8.5.1	Föreningsfriheten påverkas inte.....	147
8.5.2	ILO-konventionen utgör inte ett hinder.....	148
8.5.3	Europeiska balken om social trygghet tillgodoses.....	150
<b>9</b>	<b>Utredningens inledande ställningstaganden.....</b>	<b>151</b>
9.1	Det behövs en flexibel lösning som är hållbar över tid oavsett vilka organisationer som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.....	152
9.1.1	Ingen del av arbetsmarknaden bör tvingas in i modellen .....	153
9.1.2	En kollektivavtalad försäkring får inte medföra ett moturval .....	154
9.2	Nuvarande arbetslöshetskassor bör administrera den kollektivavtalade försäkringen.....	155
9.2.1	De medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör betala ut kollektivavtalad ersättning till sina medlemmar.....	156
9.2.2	Den kompletterande arbetslöshetskassan bör betala ut kollektivavtalad ersättning till övriga (icke-medlemmar).....	158
9.2.3	Om nuvarande arbetslöshetskassor bör göra utbetalning medför det vissa krav på enhetlighet även om parterna helt själva sätter nivåerna.....	159

9.2.4	Arbetslöshetskassornas beslut om ersättning bör vara överklagbara i förvaltningsdomstol precis som i dag.....	160
9.2.5	Förhållandet mellan kollektivavtalsstiftelse och arbetslöshetskassor behöver utredas vidare .....	161
9.3	Finansieringen bör delas mellan stat och parter.....	162
9.3.1	Risk för utspädningseffekt vid en generell sänkning av arbetsgivaravgiften .....	162
9.3.2	Risk för moturval vid differentierad arbetsgivaravgift.....	163
9.3.3	Eventuell statlig finansiering bör så långt möjligt betalas direkt till arbetslöshetskassorna .....	164
9.3.4	Indexering är en avgörande fråga för parterna men är inte avgörande för valet mellan utredningens olika alternativ.....	166
9.3.5	Arbetslagarnas avgifter till arbetslöshetsförsäkringen bör fungera i huvudsak som i dag.....	168
9.3.6	En engångsöverföring till en buffertfond bedöms inte vara i linje med budgetlagen och dess intentioner .....	170
9.3.7	Budgetlagen hindrar inte att en kollektivavtalad försäkring placeras utanför statsbudgeten .....	170
9.4	Utredningen tar sin utgångspunkt i SOU 2020:37 och dess förslag men på nuvarande högre taknivå .....	172
9.4.1	Arbetsvillkoret blir ett inkomstvillkor.....	172
9.4.2	Den nu gällande statliga taknivån ligger fast.....	173
9.4.3	Lika villkor oavsett familjesituation .....	174
9.4.4	Ersättningsnivån trappas ned successivt .....	174
9.4.5	Grundersättningen blir inkomstbaserad men på en lägre nivå.....	175
9.5	Eventuella avsteg från förslagen i SOU 2020:37.....	175
9.5.1	Förslaget om olika maximalt antal ersättningsdagar .....	176

9.5.2	Förslaget om inkomstvillkorets undantagsregel.....	177
9.5.3	Förslaget om ett halvt medlemsvillkor .....	178
9.6	Sammanfattning av utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring .....	178
<b>10</b>	<b>Antal anställda som skulle kunna omfattas av en ny försäkring.....</b>	<b>181</b>
10.1	Utredningen använder uppgifter både från SCB och från Fora.....	182
10.2	En mindre del av arbetsgivarna omfattas av kollektivavtal .....	183
10.2.1	Omkring 14 procent av alla offentliga och privata arbetsgivare hade kollektivavtal .....	184
10.2.2	Andelen privata arbetsgivare med kollektivavtal varierade mellan olika branscher...	185
10.2.3	I privat sektor hade 10 procent av mikroföretagen men 91 procent av de stora företagen kollektivavtal .....	186
10.3	Merparten av anställda omfattas av kollektivavtal .....	187
10.3.1	86 procent av anställda i privat och offentlig sektor arbetar hos en arbetsgivare med kollektivavtal .....	187
10.3.2	I privat sektor omfattas 95 procent av anställda inom tillverkningsindustri av kollektivavtal .....	188
10.3.3	Bland privatanställda finns tydliga skillnader avseende kollektivavtal baserat på företagets storlek .....	189
10.4	Tre av fyra anställda uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa.....	190
10.4.1	Var fjärde anställd i privat och offentlig sektor uppfyllde inte medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa .....	191

10.4.2	Andelen privatanställda som uppfyllde medlemsvillkoret varierade mellan olika branscher .....	192
10.4.3	Privatanställda hos relativt mindre företag uppfyllde i lägre utsträckning medlemsvillkoret .....	193
10.5	Hur samvarierar uppfyllande av medlemsvillkoret med arbete på respektive utanför kollektivavtal? .....	194
10.5.1	Två tredjedelar av alla anställda omfattades av kollektivavtal samtidigt som de uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa.....	194
10.5.2	Bland privatanställda i tillverkningsindustrin uppfyllde mer än fyra av fem anställda medlemsvillkoret samtidigt som de arbetade på kollektivavtal .....	196
10.5.3	Bland privatanställda finns väsentliga men inte entydiga skillnader mellan företag av olika storlek.....	197
10.6	Andel av arbetstagare som skulle erhålla högsta möjliga ersättningsnivå.....	198
10.6.1	Två tredjedelar av alla anställda skulle få rätt till högsta möjliga ersättning relativt sin inkomst .....	199
10.6.2	6 av 10 privatanställda skulle få rätt till högsta möjliga ersättning i förhållande till sin inkomst .....	200
10.7	Såväl kollektivavtalens täckningsgrad som den andel vilka uppfyller ett medlemsvillkor ökar med högre inkomster.....	201
10.7.1	Nästan hälften av alla anställda i privat sektor tjänar mindre än den befintliga statliga taknivån på 33 000 kronor/månad .....	202
10.7.2	Nästan två tredjedelar av anställda i privat sektor tjänar mindre än 38 500 kronor/månad ....	203
10.7.3	Tre av fyra anställda i privat sektor tjänade mindre än 43 500 kronor/månad.....	204

10.7.4	Drygt 80 procent av alla anställda i offentlig sektor hade en inkomst under 43 500 kronor per månad .....	205
10.8	Vilken bransch en anställd arbetar i respektive arbetsgivarens storlek kan påverka nyttan med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	206
<b>11</b>	<b>Alternativ för utformning av en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....</b>	<b>209</b>
11.1	Flera alternativa utformningar.....	209
11.1.1	Taknivån 38 500 kronor.....	210
11.1.2	Taknivån 43 500 kronor.....	212
11.1.3	Taknivån 33 000 kronor för de som inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.....	214
11.1.4	En eventuell statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen .....	214
11.1.5	Riskerna i arbetslöshetsförsäkringen kan inte jämföras med andra försäkringsrisker .....	215
11.1.6	Parterna får inflytande även vid en eventuell statlig delfinansiering.....	216
11.2	Redovisning av utredningens fyra alternativ.....	217
11.2.1	Alternativ 1 – ett måttligt höjt tak genom kollektivavtal utan en statlig delfinansiering av arbetslöshetsersättningen.....	217
11.2.2	Alternativ 2 – ett kraftigt höjt tak genom kollektivavtal utan statlig delfinansiering .....	220
11.2.3	Alternativ 3 – ett måttligt höjt tak genom kollektivavtal med en statlig delfinansiering .....	223
11.2.4	Alternativ 4 – ett kraftigt höjt tak genom kollektivavtal med en statlig delfinansiering .....	225
11.3	Ersättning till personer som endast delvis har haft inkomster från en arbetsgivare med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.....	227
11.4	Hur ersättning och kostnader i modellen beräknas .....	231

<b>12</b>	<b>Kostnader för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring .....</b>	<b>235</b>
12.1	Hur beräkningarna har utförts.....	236
12.1.1	FASIT-modellen har använts.....	236
12.1.2	En utvecklad modul för arbetslöshetsersättningen har inarbetats .....	237
12.1.3	Några antaganden för utredningens beräkningar .....	238
12.2	Antal ersättningsmottagare är samma i utredningens fyra alternativ .....	239
12.3	Beräkningar avseende utredningens olika alternativ .....	240
12.3.1	Alternativ 1 – tak 38 500 kronor utan statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen .....	241
12.3.2	Alternativ 2 – tak 43 500 kronor utan statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen .....	243
12.3.3	Alternativ 3 – tak 38 500 kronor med en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen .....	244
12.3.4	Alternativ 4 – tak 43 500 kronor med en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen .....	246
12.4	Effekter om offentlig sektor står utanför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring .....	248
12.4.1	Om hela den offentliga sektorn står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas utgifter för arbetslöshetsersättning med 1,9 miljarder kronor .....	249
12.4.2	Om kommuner och regioner står utanför det kollektivavtalade systemet beräknas parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen minska med 1,6 miljarder kronor.....	251
12.4.3	Små skillnader om kommunala bolag står utanför det kollektivavtalade systemet.....	252

12.4.4	Om statlig sektor står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas utgifter för arbetslöshetsersättning med 300 miljoner kronor .....	254
12.5	Effekter om vissa branscher står utanför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring .....	255
12.5.1	Om byggbranschen (SNI 41–43) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med nästan 1 miljard kronor .....	256
12.5.2	Om hotell och restaurang (SNI 45–47) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med 1 miljard kronor .....	257
12.5.3	Om finansiell verksamhet m.m. (SNI 64–82) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med nästan 2 miljarder kronor .....	259
12.6	Effekter av eventuella avsteg i förhållande till förslagen i SOU 2020:37 .....	261
12.6.1	300 dagar ersättning åt alla som uppfyller ett skärpt inkomstvillkor ger högre kostnader för både parterna och för staten .....	262
12.6.2	Ingen ny undantagsregel för inkomstvillkoret medför lägre utgifter för staten – parternas förblir oförändrade.....	263
12.6.3	Inget halvt medlemsvillkor medför lägre kostnader för parterna .....	265
12.6.4	Tillsammans medför de nu beräknade eventuella anpassningarna att utgifterna för det kollektivavtalade systemet minskar samtidigt som de ökar för staten.....	266
12.7	Kostnaderna för höjd taknivå i det kollektivavtalade systemet avtar med taknivån.....	268



<b>13</b>	<b>Utredningens iakttagelser och det fortsatta utredningsarbetet .....</b>	<b>271</b>
13.1	Utredningens iakttagelser .....	271
13.1.1	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle i praktiken innebära en riktad takhöjning .....	272
13.1.2	Det framstår som osäkert vilka effekterna skulle bli för kollektivavtalsmodellen.....	272
13.1.3	Vilka som ska teckna kollektivavtal behöver ytterst tydliggöras av parterna själva .....	273
13.1.4	Det är inte självklart att systemets legitimitet eller stabilitet ökar bara för att det omfattar fler grupper .....	273
13.2	Några allmänna principer inför arbetet med slutbetänkandet.....	274
13.2.1	Transparensen för den enskilde bör inte minska .....	274
13.2.2	En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör vara lätt att kontrollera och administrera.....	275
13.2.3	Staten har ett behov av arbetslöshetsförsäkringen som ett stabiliseringspolitiskt verktyg.....	276
13.3	Alternativa utformningar kan behöva belysas inom ramen för konsekvensbeskrivningen .....	277
13.4	Den lämpliga gränsdragningen mellan staten och parterna behöver utredas vidare .....	278
13.4.1	Parterna vill ha ett större inflytande över ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen .....	278
13.4.2	Den av parterna förordade kollektivavtalsstiftelsen .....	279
13.4.3	Former för kompensation till arbetsgivarna .....	280
13.5	Några övriga behov av vidare utredning.....	280
13.5.1	Arbetslöshetskassornas handläggning m.m. ....	281
13.5.2	En eventuell speciallösning för företagare .....	282

13.5.3	Effekter på andra delar av arbetsmarknadspolitiken och på socialförsäkringar etc. ....	283
13.5.4	Skattelagstiftning .....	283
13.5.5	Tillsynsmyndighetens roll och kostnaden för tillsyn .....	283

## **Bilaga**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:64.....	285
----------	-------------------------------	-----

# Sammanfattning

## Bakgrund

Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet har tillsammans lämnat förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som kan stärka partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen.

I ett särskilt protokoll har de förslagsställande parterna angivit sina förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som att den ska ge ett påtagligt bättre skydd till den försäkrade än vad den statliga försäkringen ger i utgångsläget:

- att fler löntagare med låga eller oregelbundna inkomster, men som bidrar till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, kan kvalificera sig för ersättning,
- att flertalet löntagare har minst 80 procent av lönen försäkrad och att denna nivå sedan avtrappas,
- att åstadkomma en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som innebär en kostnadsreducering för arbetsgivarna.

## Utredningens uppdrag

Regeringen har ansett att det finns ett behov av att utreda förutsättningarna samt för- och nackdelar med en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I uppdraget ingår som ett första steg att kartlägga och analysera vilka skäl som ligger till grund för parternas förslag samt att kartlägga och redovisa vilka centrala, rättsliga och andra frågeställningar och avvägningar som uppkommer med anledning av detsamma.

Utredningen kan sammanfattningsvis sägas ha till uppdrag att undersöka i vilken utsträckning det finns förutsättningar för den föreslagna lösningen och har antagit namnet *Förutsättningsutredningen – en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*.

Utredningen har i sitt arbete utgått från det befintliga regelverket, från den tidigare remissbehandlade utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring (SOU 2020:37) och från nuvarande organisation av administrationen – dock med den högre taknivå som numera har permanentats.

### **En kollektivavtalad försäkring bör omfatta samtliga arbetstagare på en arbetsplats med kollektivavtal**

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs, bör den omfatta samtliga arbetstagare på arbetsplatser med kollektivavtal, alltså även de som inte är medlemmar i den avtalslutande organisationen. Enligt utredningen bör den utformas som en avtalsförsäkring med de konsekvenser det medför. Det hindrar inte att den kollektivavtalade försäkringen får den statliga arbetslöshetsförsäkringen som ett slags golv. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring torde förutsätta ändringar bl.a. i skattelagstiftningen.

### **En kollektivavtalad försäkring bör vara frivillig och inte leda till moturval**

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör utformas så att den inte i praktiken tvingar in någon del av arbetsmarknaden – t.ex. offentlig sektor – i systemet. Det behöver även säkras att det inte uppkommer ett s.k. moturval som hotar försäkringens hållbarhet. Med det avses t.ex. risken att endast kollektivavtalsområden med relativt hög arbetslöshetsrisk skulle komma att anslutas till försäkringen.

## **De flesta arbetstagare skulle potentiellt sett kunna omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**

Under 2021 omfattades cirka 86 procent av alla anställda av ett kollektivavtal (inklusive s.k. hängavtal). I privat sektor (där omkring 6 av 10 anställda arbetade 2021) omfattades en något mindre andel, drygt 77 procent, av kollektivavtal.

75 procent av alla anställda uppfyllde medlemsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.

## **Arbetslöshetskassornas roll kan bevaras om en kollektivavtalad försäkring införs**

De nuvarande medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – utöver statlig arbetslöshetsersättning – även betala ut kollektivavtalad ersättning till sina medlemmar. De som inte är medlemmar i en sådan arbetslöshetskassa bör erhålla sin ersättning från den kompletterande arbetslöshetskassan (Arbetslöshetskassan Alfa).

## **Dagens krav på den försäkrade kan behållas**

De förslagsställande parterna har 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 vilket motsvarar villkoren i nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Det utgör även en förutsättning för att arbetslöshetskassorna ska kunna hantera utbetalningen av kollektivavtalad ersättning.

## **Fyra alternativa utformningar**

Utredningen förutsätter att en eventuell kollektivavtalad försäkring kommer att ha viss enhetlighet när det gäller definitioner och utformning av villkor även om parterna helt själva sätter nivåerna. En självklar utgångspunkt när det gäller ett kollektivavtalat tak är att det bör vara högre än det statliga taket.

Utredningen har tagit fram flera olika alternativ varav några även innefattar en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade delen av ersättningarna. Alternativen utgår i övrigt från de diskussioner som utredningen fört med de förslagsställande parterna och utredningens uppdrag som det framgår av direktivet. Alternativen utgår från två olika exempelnivåer för det kollektivavtalade taket (38 500 kronor respektive 43 500 kronor). Fyra alternativ utkristalliserar sig genom att de bägge taknivåerna kombineras med förekomsten respektive avsaknaden av en statlig delfinansiering.

Med nuvarande statliga taknivå på 33 000 kronor/månad utanför det kollektivavtalade systemet och kollektivavtal innebärande en taknivå på 38 500 kronor/månad prognosticerar utredningen att utgifterna för kollektivavtalad och statlig arbetslöshetsersättning tillsammans skulle uppgå till 14,7 miljarder kronor under 2024.

Jämfört med en statlig arbetslöshetsersättning där alla har nuvarande taknivå på 33 000 kronor/månad skulle det i så fall medföra ökade kostnader med 700 miljoner kronor.

Parternas utgifter för kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle utan en statlig delfinansiering uppgå till cirka 11 miljarder kronor samtidigt som statens utgifter för de individer som helt eller delvis arbetar utanför kollektivavtal skulle uppgå till omkring 3,6 miljarder kronor.

## **En finansiering av arbetslöshetsförsäkringen utanför statens budget har prövats tidigare**

En finansiering av arbetslöshetsförsäkringen utanför statens budget har prövats tidigare i form av den s.k. Arbetsmarknadsfonden, Fonden som skapades i slutet av 1980-talet avvecklades redan 1995 på grund av att dess ekonomiska situation blivit ohållbar.

Utredningen redovisar en simulering av vad det skulle ha medfört i höjda avgifter att behålla fonden under den dåvarande lågkonjunkturen.

Om Arbetsmarknadsfonden inte hade upphört innan den nya budgetlagen infördes är det enligt utredningens bedömning rimligt att anta att den inte skulle ha bedömts som förenlig med sagda lag.

## Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utredningsarbetet hittills visar att det kan finnas förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Den behöver i så fall utformas i enlighet med vad som skisseras i delbetänkandet. Flera olika alternativa utformningar kan dock vara möjliga. Utredningen gör i nuläget inte något ställningstagande till huruvida en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är att förordas – inte heller vilken av de presenterade alternativen som i så fall vore att föredra. De presenterade alternativen är heller inte uttömmande.

Sveriges internationella förpliktelser bedöms däremot inte lägga hinder i vägen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen väcker frågor om förenligheten med statsstödsreglerna och dessa frågor växer ju mera offentliga medel som tillförs. De kan endast hanteras som en integrerad del av den fortsatta utformningen av ett eventuellt förslag.

Den kollektivavtalade ersättningen bör enligt utredningen kunna tas med utomlands vid arbetssökande inom EU/EES.

I arbetet med slutbetänkandet planerar utredningen att utgå från att transparensen för den enskilde inte bör minska, från att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör vara lätt att kontrollera och administrera samt från att staten har ett fortsatt behov av arbetslöshetsförsäkringen som ett stabiliseringspolitiskt verktyg.

Ett antal frågor kommer att behöva hanteras inom ramen för arbetet med slutbetänkandet, däribland den lämpliga gränsdragningen mellan staten och parterna, frågor om den kollektivavtalsstiftelse som parterna förordat samt formerna för kompensation till arbetsgivare. Till detta kommer ett flertal frågor om handläggning, beskattning etc.

### Former för kompensation till arbetsgivare

Ett införande av en kollektivavtalad försäkring skulle innebära ökade kostnader för arbetsgivare och det bör därför tas ställning till hur arbetsgivarna eventuellt bör kompenseras.

En kompensation till arbetsgivarna genom en statlig engångsöverföring till en buffertfond, i enlighet med de förslagsställande parternas ursprungstanke, anser utredningen inte vara förenlig med budgetlagen.

Inte heller är det enligt utredningen ändamålsenligt med en kompensation till arbetsgivarna genom en generell sänkning av arbetsgivaravgiften eftersom det skulle innebära att arbetsgivare kan få en kompensation utan att behöva ingå ett avtal om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Det är även svårt att genomföra en differentierad arbetsgivaravgift vilken även skulle medföra en uppenbar risk för moturval i försäkringen.

I första hand bör i stället prövas om en kompensation till arbetsgivarna kan lämnas som statsbidrag till arbetslöshetskassorna för vidare utbetalning direkt till arbetstagare och i andra hand genom den modell som redan tillämpas inom ramen för omställningsstödet.

Enligt de förslagsställande parterna är en indexering av ersättningsnivåerna i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring av central betydelse. Frågan om en indexering kommer liksom frågan om kompensation till arbetsgivare att behandlas vidare i utredningens slutbetänkande.



# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av dess kommittédirektiv (dir. 2021:64): En särskild utredare ska kartlägga, analysera och redovisa förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Bakgrund till uppdraget är att Svenskt Näringsliv, Förhandlings- och samverkansrådet PTK, Industrifacket Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet tillsammans har lämnat ett förslag om att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som kan stärka den svenska partsmodellen och värna förutsägbarheten inom arbetslöshetsförsäkringen.

Eftersom parterna har föreslagit att arbetslöshetsförsäkringen ska göras om för att delvis vara kollektivavtalad har regeringen sett ett behov av att utreda förutsättningarna samt för- och nackdelar med ett sådant förslag.

Av utredningens direktiv framgår 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.

## 1.2 Genomförandet av utredningen

Av utredningens direktiv framgår att det behöver utredas brett kring förutsättningarna för, och konsekvenserna av, en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Av direktivet framgår även att utredaren ska samråda med en referensgrupp bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter och med företrädare för de små- och medelstora

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

Under arbetets gång har utredningen haft biträde av en expertgrupp samt av sakkunniga. Utredningen har under arbetet haft kontakt med olika myndigheter och intresseorganisationer. Ett omfattande statistiskt underlagsmaterial har beställts från Statistiska centralbyrån (SCB) och Fora försäkringscentral AB (Fora)<sup>1</sup> har därvid också tillgängliggjort nödvändiga uppgifter för att kunna fördjupa bearbetningen så att den besvarar de frågor uppdraget aktualiserar.

### Expertgrupp och sakkunniga

Expertgruppen med företrädare för Skatteverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Medlingsinstitutet, Sveriges a-kassor, Arbetsförmedlingen och Fora utsågs den 13 september 2022. Dess sammansättning framgår av betänkandets missiv. Under utredningen har sammanträden med expertgruppen hittills ägt rum vid sex tillfällen.

Tre sakkunniga har förordnats av arbetsmarknadsministern från och med den 9 maj 2022. Utredningen har sammanträtt med dessa i samband med expertgruppens möten men också vid några tillfällen i övrigt.

### Referensgrupp

Referensgruppen förordnades av arbetsmarknadsministern den 25 april 2022 och har varit sammansatt av deltagare från arbetstagarorganisationer och arbetsgivarorganisationer. Arbetstagarorganisationerna har företrätts av representanter från de fackliga centralorganisationerna LO, TCO och Saco samt förhandlingskartellen PTK. Arbetsgivarorganisationerna har företrätts av representanter för Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner samt Arbetsgivarverket. Referensgruppen har hittills sammanträtt vid sex tillfällen.

---

<sup>1</sup> Fora ägs gemensamt av Svenskt Näringsliv och LO samt administrerar försäkringar för cirka 4 miljoner individer.

### 1.3 Utredningens arbete

För att tydliggöra utredningens arbetssätt bör det inledningsvis nämnas 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 sitt arbete 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.

Vidare 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 hänger samman med att utredningsuppdraget tar sin utgångspunkt i en idéskiss snarare än i en direkt bedömningsbar utformning. Det är inte möjligt att uttala sig om förutsättningarna för att genomföra en så stor förändring av arbetslöshetsförsäkringen utan att kunna räkna på konsekvenserna i olika dimensioner. Förutsättningarna beror naturligtvis även på vilken konkret utformning som väljs.

Utredningens ansats har därför varit 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 inte minst rättsliga förutsättningar (kapitel 8 och 9) samt därefter bedöma förutsättningarna för en sådan lösning genom att konkret räkna på vilka effekter det skulle få vid olika alternativa genomföranden (avsnitt 11 och 12).

Den *modell* som utredningen tagit fram och som presenteras i delbetänkandet innehåller fyra *alternativ* som har beräknats så långt möjligt utan att utredningen i delbetänkandet gör något ställningstagande till om ett genomförande är att förorda eller inte. Detta stämmer också bäst med det syfte som utredningen har; att låta parternas förslag utredas grundligt och utan onödiga låsningar.

## Utredningens övergripande metod

Under första halvåret 2022 tog utredningen fram olika underlag om den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen och förhållanden på arbetsmarknaden. Vidare kartlades skälen till parternas förslag och motiv för införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Flera intervjuer och studiebesök genomfördes under denna fas.

Under ledning av den särskilda utredaren genomförde utredningen i oktober 2022 ett rundabordssamtal för att genomlysna och diskutera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med olika intressenter inom området.

Under hösten 2022, gjordes successivt ställningstaganden angående olika aspekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som efter hand stämde av med referens- och expertgrupp. Utifrån dessa ställningstaganden gjordes under inledningen av 2023 en fördjupad kartläggning av olika rättsliga förutsättningar. Inte minst de EU-rättsliga aspekterna diskuterades med olika forskare. Under denna fas gjordes också flera kompletterande kunskapsinhämtande intervjuer.

Därefter har under 2023 fokus i hög grad legat på att säkra slutlig tillgång till nödvändig statistik och göra beräkningar av olika alternativa utformningar.

Det ligger i sakens natur att utredningens angreppssätt inledningsvis har haft ett individperspektiv snarare än ett systemperspektiv. Systemeffekterna kan nämligen endast bedömas med utgångspunkt i ett konkret regelverk. I ett regelstyrt system för arbetslöshetsförsäkring blir summan av utbetalningar beroende av regelverket som styr individens ersättning.

## Redogörelse för de statistikkällor som utredningen använt

I arbetet har statistik från Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Medlingsinstitutet och Statistiska centralbyrån använts, varav en del redovisas i figurer och tabeller i framför allt kapitel 2 men även i andra kapitel. SCB har även använt underlag från Fora. Utredningen har i huvudsak valt att avgränsa sig till statistik som avser 2021 och 2022 även om särskilt det förstnämnda året kan ha påverkats av den tidigare Covid 19-pandemin (jfr avsnitt 3.2.2).

## Utredningens externa kontakter

Utredningen träffade ledande företrädare för LO, PTK, Svenskt Näringsliv och Almega vid ett möte i mars 2022. Vidare har utredningen träffat de förslagsställande parternas utredare av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, Anders Ferbe, vid två tillfällen. Utredningen har träffat författargruppen till parternas bägge rapporter om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring både i grupp och enskilt.

Utredningen träffade Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Medlingsinstitutet och Sveriges a-kassor under våren och försommaren 2022. Vidare genomfördes studiebesök på Unionens a-kassa, Akademikernas a-kassa, Byggnads a-kassa och Sekos a-kassa (samordnat besök hos de bägge sistnämnda) samt Arbetslöshetskassan Alfa. Utredningen hade också möten med professor Anders Forslund, IFAU och professor Anders Kjellberg, Lunds universitet.

I september 2022 deltog utredningen vid Sveriges a-kassors konferens för arbetslöshetskassornas försäkringsansvariga och i samband med detta delade utredningen ut en enklare enkät som de försäkringsansvariga fyllde i. Utredningen deltog också i några andra sammanhang genom att informera om utredningen hos arbetslöshetskassor i samband med dessa kassors egna arrangemang.

Utredningen träffade Företagarna under november månad 2022 samt har även haft vissa kontakter med organisationen Svensk Försäkring. Under september 2022 intervjuade utredningen Bliwa, Unionen Medlemsförsäkring och Folksam Sak om kompletterande inkomstförsäkringar. Vidare träffade utredningen under oktober–november 2022 de fyra största omställningsorganisationerna (Trygghetsrådet, Trygghetsfonden, Trygghetsstiftelsen och Omställningsfonden) för att intervjua dem om deras verksamhet.

Utredningen träffade Medlingsinstitutet under sommaren 2022, Kammarkollegiet i början av 2023 samt Finansinspektionen under hösten 2022 och återigen under 2023. Under perioden januari–april 2023 har utredningen träffat ett flertal forskare inom rättsvetenskap med olika för utredningen relevanta specialområden, nämligen docent Jaan Paju, Stockholms universitet, jur. dr. h.c. Kerstin Ahlberg, Stockholms universitet, docent Vladimir Bastidas Venegas, Uppsala universitet och jur. dr. Caroline Johansson, Uppsala universitet.

## 1.4 Delbetänkandets disposition

Betänkandet inleds med en bakgrundsbeskrivning av förhållandena på den svenska arbetsmarknaden i kapitel 2. Beskrivningen innefattar en redogörelse för arbetskraftens storlek, förekomsten av deltidsarbete, arbetslöshetens sammansättning och vilka som får arbetslöshetsersättning. Beskrivningen är kortfattad och syftar till att ge tillräcklig information om de storheter som utmärker arbetsmarknaden.

I syfte att visa varför arbetslöshetsförsäkringen ser ut som den gör finns i kapitel 3 en övergripande beskrivning av bakgrunden till arbetslöshetskassornas och arbetslöshetsförsäkringens tillkomst. Sedan följer en nulägesbeskrivning av arbetslöshetskassornas roll i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen samt en beskrivning av hur finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen ser ut i dag (kapitel 4). I kapitel 5 finns en beskrivning av varför den s.k. arbetsmarknadsfonden infördes i slutet av 1980-talet och varför den måste upplösas redan under 1990-talet. I kapitel 6 finns en sammanfattande beskrivning av dagens regler och villkor för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

I kapitel 7 finns en redogörelse för de förslagsställande parternas förhandlingar, motiv och önskemål avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Vissa av utredningens rättsliga överväganden finns i kapitel 8 efterföljt av utredningens inledande ställningstaganden och utgångspunkter vilka redovisas i kapitel 9. Sammantaget återspeglar dessa bägge kapitel den enda *modell* som utredningen anser genomförbar om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska tillskapas.

Därefter redovisas i kapitel 10 hur många arbetstagare som potentiellt sett skulle kunna komma att omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I kapitel 11 finns en redogörelse för fyra olika utformningar och i kapitel 12 beräknas de ekonomiska konsekvenserna för stat och parter av dessa fyra *alternativ*.

I kapitel 13 sammanfattas vad som återstår att utreda i slutbetänkandet och görs en övergripande redovisning av hur utredningen planerar att göra detta.

## 2 Arbetsmarknaden

I detta kapitel finns en bakgrundsbeskrivning av förhållandena på den svenska arbetsmarknaden. I avsnitt 2.1 finns en kortare redogörelse för arbetskraftens storlek, förekomsten av deltidsarbete, arbetslöshetens sammansättning och vilka som får arbetslöshetsersättning. I avsnitt 2.2 finns en beskrivning av kollektivavtalens täckningsgrad och organisationsgraden för arbetstagare respektive arbetsgivare baserat på rapporter från Medlingsinstitutet samt professor Anders Kjellberg. I avsnitt 2.3 redogörs för anställda och arbetslösa efter fackföreningsanslutning och demografi. Statistiken i det sistnämnda avsnittet är särskilt framtagen från Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU) för utredningens räkning.

### 2.1 Grundläggande förhållanden på arbetsmarknaden

Uppgifterna om arbetskraftens storlek, förekomsten av deltidsarbete, arbetslöshetens sammansättning och vilka som får arbetslöshetsersättning är hämtade från SCB, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) där den sistnämnda myndigheten hämtar sina registeruppgifter från arbetslöshetskassornas och Arbetsförmedlingens register.

De tre myndigheternas metoder för att inhämta (och redovisa) statistiska uppgifter skiljer sig åt. SCB:s uppgifter kommer från månatlig datainsamling (genom telefonintervjuer) och Arbetsförmedlingens från dess register. Även IAF:s statistik bygger på registerdata.

Det bör framhållas att AKU, som görs av SCB, är en urvalsundersökning. Till följd av olika metoder för uppgiftsinsamling redovisar AKU och Arbetsförmedlingen olika antal arbetslösa. De

har också olika definitioner för vem som är arbetslös. Arbetsförmedlingens definition avser de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen medan AKU definierar alla som uppger att de söker arbete – och som kan ta arbete – som arbetslösa.

### 2.1.1 Arbetskraftens storlek och antalet sysselsatta

Det fanns 2022 enligt AKU i genomsnitt knappt 5,6 miljoner personer i arbetskraften i åldern 15–74 år. Av dessa var drygt 5,1 miljoner sysselsatta, medan drygt 400 000 var arbetslösa. Av de sysselsatta var drygt 500 000 företagare eller medhjälpare i familjeföretag. I tabell 2.1 finns en fördelning av de sysselsatta på respektive bransch samt den genomsnittliga överenskomna arbetstiden per vecka (som beskrivs närmare under 2.1.2) enligt SNI-standard. Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI) används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. Den högsta nivån benämns *avdelning* och omfattar 21 olika branscher. Eftersom redovisningen av den publika delen av AKU utgår från denna nivå används den i utredningens redogörelse.<sup>1</sup>

### 2.1.2 Genomsnittlig arbetstid

I normalfallet innebär en heltidstjänst 40 timmars arbetsvecka. Inom flera branscher finns emellertid avtalat om en kortare arbetstid. Enligt AKU var den genomsnittliga överenskomna veckoarbetstiden 37,2 timmar 2022. Två branscher, personliga och kulturella tjänster samt hotell- och restaurang, hade enligt AKU en genomsnittligt överenskommen arbetstid som var 34 timmar eller lägre 2022. Av AKU framgår också att över en femtedel av de sysselsatta i sex branscher hade en genomsnittlig arbetstid på 34 timmar eller lägre i veckan. Flest deltidsarbetande, relativt sett, fanns inom hotell- och restaurang där 33 procent arbetade 34 timmar eller mindre. Denna bransch följdes av personliga och kulturella tjänster där 30 procent arbetade 34 timmar eller mindre.

---

<sup>1</sup> Nio branscher redovisas inte i AKU p.g.a. för få observationer. Sysselsättningen i dessa branscher har slagits samman med andra närliggande branscher i redovisningen.



**Tabell 2.1** Totalt antal sysselsatta i Sverige (inklusive företagare och medhjälpare i familjeföretag) samt genomsnittligt överenskommen arbetstid per vecka fördelat på bransch och kön (15–74 år), tusental, 2022

Bransch	Antal		Genomsnittl.		Genomsnittl.	Genomsnittl.
	sysselsatta (tusental)	varav sysselsatta kvinnor	varav sysselsatta män	arbetstid (båda könen)	arbetstid (kvinnor)	arbetstid (män)
Jordbruk, skogsbruk o fiske	88,9	19,4	69,5	39,5	34,5	40,8
Tillverkning o utvinning, energi o miljö	557,3	140,8	416,4	38,6	37,8	39,1
Byggverksamhet	329,3	36,9	292,4	40,0	36,9	40,4
Handel	527,8	218,2	309,6	35,5	32,9	37,2
Transport	199,8	43,2	156,7	38,2	36,6	38,7
Hotell och restaurang	156,9	77,9	79,0	33,6	30,4	36,4
Information och kommunikation	309,4	86,6	222,9	38,7	38,1	38,9
Finansiell verksamhet, företagstjänster	969,1	414,4	554,7	37,5	36,9	38,0
Offentlig förvaltning m.m.	418,6	253,0	165,6	38,2	37,9	38,6
Utbildning	574,6	417,7	157,0	37,6	37,5	37,8
Vård och omsorg	758,4	571,3	187,1	35,6	35,3	36,4
Personliga och kulturella tjänster	244,8	144,8	100,0	33,1	32,3	34,2
Uppgift saknas	12,8	4,7	8,1	-	-	-
<b>Totalt</b>	<b>5 147,8</b>	<b>2 429,0</b>	<b>2 718,8</b>			

Källa: SCB.

Inom vård och omsorg, handel samt jordbruk, skogsbruk och fiske arbetade cirka en fjärdedel 34 timmar eller mindre. Vård och omsorg var den bransch som flest deltidsarbetande fanns inom i absoluta tal, knappt 190 000 personer.

Hotell- och restaurangbranschen hade inte bara den relativt högsta andelen deltidssysselsatta utan också relativt flest sysselsatta som arbetade 19 timmar eller färre med knappt 13,5 procent. Även inom personliga och kulturella tjänster arbetade mer än 10 procent 19 timmar eller färre.

Bland sysselsatta kvinnor arbetade 22 procent deltid, medan motsvarande siffra för män var 12 procent. Personer med lägre utbildningsnivå (förgymnasial utbildning) arbetade i högre grad deltid än personer med högre utbildningsnivå (eftergymnasial utbildning).

### **2.1.3 Antal inskrivna på Arbetsförmedlingen och antal ersättningstagare i arbetslöshetsförsäkringen**

Av Arbetsförmedlingens månadsstatistik för februari 2023 framgick att 341 000 personer var inskrivna vid Arbetsförmedlingen som arbetslösa den 1 februari 2023. Av dessa var 158 000 öppet arbetslösa och 183 000 i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det i särklass vanligaste programmet var Jobb- och utvecklingsgarantin, med 115 000 deltagare.

Utöver de som var inskrivna som arbetslösa var ytterligare 193 000 personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen i februari trots att de inte var arbetslösa. Om man summerar de sistnämnda med de som var inskrivna som arbetslösa var 534 000 personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Enligt statistik från IAF fick 75 000 personer ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under februari månad 2023. Av de som fick arbetslöshetsersättning fick 19 000 personer ersättning på deltid.

### **2.1.4 Medlemskap i arbetslöshetskassor bland inskrivna på Arbetsförmedlingen**

Utredningen har beräknat andelen inskrivna medlemmar för respektive arbetslöshetskassa utifrån Arbetsförmedlingens statistik över inskrivna medlemmar kompletterat med antalet medlemmar från IAF:s statistik. Enligt dessa beräkningar var Arbetslöshetskassan Alfa den arbetslöshetskassa som hade störst andel anslutna (medlemmar) som i februari 2023 var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Knappt 30 procent av denna arbetslöshetskassas anslutna var inskrivna på

Arbetsförmedlingen. Knappt en femtedel av Hotell- och restauranganställdas arbetslöshetskassas medlemmar var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Drygt 10 procent av medlemmarna hos Fastighets respektive Sveriges Arbetares arbetslöshetskassor var inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Akademikernas arbetslöshetskassa hade den lägsta andelen inskrivna medlemmar med 2 procent.

Den genomsnittliga andelen arbetslösa medlemmar hos arbetslöshetskassor närliggande LO-förbund var 8,5 procent medan den för TCO-förbund närliggande arbetslöshetskassor var 3,6 procent. Knappt en tredjedel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen var inte medlemmar i någon arbetslöshetskassa.

Den genomsnittliga andelen arbetslösa som var medlemmar i en arbetslöshetskassa och inskrivna i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program var 46 procent. 42 procent av medlemmarna var öppet arbetslösa, medan resterande 12 procent var inskrivna som deltidsarbetslösa eller tillfälligt timanställda. Ledarnas arbetslöshetskassa hade den högsta andelen öppet arbetslösa bland sina arbetslösa medlemmar med en andel på 63 procent medan Kommunals arbetslöshetskassa hade den lägsta andelen på 31 procent. Generellt sett var en något lägre andel av de som inte tillhörde en arbetslöshetskassa inskrivna i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program, med en andel på 41 procent att jämföra med 46 procent för de som var medlemmar i en arbetslöshetskassa.

I genomsnitt 4,6 procent av de arbetslösa som var medlemmar i en arbetslöshetskassa var deltidsarbetslösa. Den totala andelen deltidsanställda av de inskrivna på Arbetsförmedlingen var 3,8 procent. Flest inskrivna deltidsarbetslösa medlemmar hade Lärarnas arbetslöshetskassa med en andel på 12,5 procent medan Elektrikernas arbetslöshetskassa hade den lägsta andelen deltidsarbetslösa medlemmar med 0,7 procent.

De arbetslösa som hade en tillfällig timanställning utgjorde 6,5 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen. Journalisternas arbetslöshetskassa hade den högsta andelen med 13,1 procent av medlemmarna medan Elektrikernas arbetslöshetskassa hade den lägsta andelen med 3,1 procent av medlemmarna. De som inte tillhörde någon arbetslöshetskassa var i låg utsträckning deltidsarbetslösa (1,7 procent) och timanställda (3,2 procent).

### 2.1.5 Vilka får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen?

Något fler män än kvinnor fick ersättning från arbetslöshetsförsäkringen 2022, det gäller både totalt och för samtliga ålderskategorier utom 45–49 år. Flest personer fick ersättning i ålderskategorin 35–39 år och minst antal i ålderskategorin upp till 24 år, se tabell 2.2 nedan.

**Tabell 2.2** Antal arbetslösa som fått ersättning under 2022 per ålderskategori och kön

Ålderskategori	Antal som beviljats en ersättningsperiod		
	varav kvinnor	varav män	
–24 år	11 060	4 572	6 488
25–29 år	24 932	11 582	13 350
30–34 år	17 084	16 739	17 429
35–39 år	31 144	15 471	15 673
40–44 år	27 609	13 659	13 950
45–49 år	25 208	12 714	12 494
50–54 år	24 308	12 093	12 215
55–59 år	25 381	12 338	13 043
60-år	23 856	10 756	13 100
<b>Totalt</b>	<b>227 666</b>	<b>109 924</b>	<b>117 742</b>

Källa: IAF (uttaget gjort i april 2023).

De allra flesta (89 procent) som beviljades en ny period med arbetslöshetsersättning 2022 fick den baserat på den s.k. huvudregeln, d.v.s. att den ersättningssökande under en period av 12 månader innan arbetslösheten och enligt de regler som gäller sedan mars 2020 har arbetat minst 60 timmar per månad under sex av dessa månader. De som var upp till 24 år hade den högsta andelen med 95 procent. 3 procent av de upp till 24 år beviljades en ersättningsperiod enligt alternativregeln, vilket var den högsta andelen. Alla andra åldersgrupper hade en sådan andel på cirka 1 procent. De äldsta åldersgrupperna hade en relativt högre andel som beviljades ersättning enligt de skyddsregler som finns för personer som upparbetar ett arbetsvillkor under tiden i arbetslöshet.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> I skrivande stund saknas helårssiffror för 2022.

Ju äldre den arbetslöse är desto högre dagpenning har han eller hon. Kvinnor har något lägre dagpenning än män i samtliga ålders-kategorier, se tabell 2.3.

**Tabell 2.3 Medeldagpenning per ålderskategori och kön (andra halvåret 2022), kronor per dag**

Ålderskategori	Medeldagpenning	Kvinnor	Män
–24 år	771	773	801
25–29 år	822	786	854
30–34 år	846	812	881
35–39 år	856	823	891
40–44 år	867	835	901
45–49 år	877	852	907
50–54 år	891	867	918
55–59 år	905	867	928
60– år	905	884	928
<b>Totalt</b>	<b>870</b>	<b>842</b>	<b>898</b>

Källa: IAF (uttaget gjort i mars 2023).

De flesta som får arbetslöshetsersättning har en beräknad normal-arbetstid<sup>3</sup> som indikerar att de tidigare har haft en heltidsanställning. Män har generellt en något högre normalarbetstid än kvinnor enligt denna statistik. Både bland män och kvinnor är det ålderskategorin upp till 24 år som har lägst normalarbetstid.

## 2.2 Kollektivavtalens täckningsgrad och andelen fackligt anslutna

I detta avsnitt finns en redogörelse för hur stor del av arbetskraften som omfattas av kollektivavtal och hur stor del av arbetskraften som är fackligt ansluten. Redogörelsen utgår från uppgifter hämtade från Medlingsinstitutets senaste årsrapporter (avseende 2021 och 2022)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid beräknad enligt 23 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>4</sup> *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2021*, Medlingsinstitutet, 2022 samt *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022*, Medlingsinstitutet, 2023.

och från rapporter författade av professor Anders Kjellberg vid Lunds universitet på uppdrag av tankesmedjan Arena Idé.<sup>5</sup>

I vissa delar är uppgifterna redovisade med en lägre detaljeringsnivå än i andra fall, vilket beror både på källornas bristande tillgång till adekvat bakgrundsmaterial samt på att det i vissa fall har saknats relevanta uppdaterade uppgifter. Även skillnader som går att utläsa i förhållande till utredningens egna och relativt mera detaljerade uppgifter som presenteras i kapitel 10, och sedermera ligger till grund för utredningens egna beräkningar, får betraktas mot den bakgrunden.

### 2.2.1 Antalet arbetstagare som arbetar på arbetsplatser som omfattas av kollektivavtal

En arbetstagare kan omfattas av kollektivavtal antingen genom att arbetsgivaren är medlem i en kollektivavtalslutande arbetsgivarorganisation eller genom att arbetsgivaren själv tecknar ett kollektivavtal direkt med berörda fackliga organisationer (se vidare avsnitt 2.2.2).

Enligt Medlingsinstitutet omfattas omkring nio av tio löntagare i Sverige av kollektivavtal. Antalet arbetstagare som omfattas av ett kollektivavtal är stabil och det finns för närvarande cirka 650 kollektivavtal. De senaste tillgängliga uppgifterna som tagits fram av Anders Kjellberg visar att 87 procent av de anställda mellan 15–74 år omfattades av kollektivavtal 2021.<sup>6</sup>

Enligt uppgifter som tagits fram av Medlingsinstitutet med hjälp av en ny variabel i Lönestrukturstatistiken omfattades 87,5 procent av de anställda av kollektivavtal år 2022.<sup>7</sup>

I offentlig sektor anses i princip samtliga arbetstagare omfattas av kollektivavtal.<sup>8</sup>

I tabell 2.4 redovisas Medlingsinstitutets uppgifter om antalet medlemsföretag hos Svenskt Näringsliv. Omkring hälften av de an-

---

<sup>5</sup> Se framför allt Kjellberg Anders, *Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*, Arena Idé, Stockholm, 2020. Se även Kjellberg Anders, *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv – Facklig anslutning och nytt huvudavtal*, Arena Idé, Stockholm, 2023 och Kjellberg Anders, *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Rev. 2023 Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

<sup>6</sup> Kjellberg Anders, *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Rev. 2023 Sociologiska institutionen, Lunds universitet, s. 160.

<sup>7</sup> Medlingsinstitutets pressmeddelande den 20 juni 2023, *Nya variabler i statistiken*.

<sup>8</sup> Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 150. Uppenbarligen beror emellertid slutsatsen på hur offentlig sektor definieras.

ställda i Svenskt Näringslivs medlemsföretag arbetade under 2022 i företag med mellan 1–249 anställda.

**Tabell 2.4** Svenskt Näringslivs medlemmar fördelade på medlemsföretagens antal anställda vid årsskiftet 2022/23

Anställda i företaget	Antal företag	Antal anställda
0/okänt	9 424	-
1–9	28 296	117 132
10–49	16 919	360 409
50–249	4 534	453 607
250–499	583	201 271
500–	480	733 247
<b>Totalt</b>	<b>60 236</b>	<b>1 865 666</b>

Källa: Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 139.

De offentliga arbetsgivarna organiseras i huvudsak av Sveriges Kommuner och Regioner, vars medlemmar har 1,2 miljoner anställda, och Arbetsgivarverket, som företräder 250 myndigheter, affärsverk och arbetsgivare med anknytning till det statliga området som tillsammans har cirka 270 000 anställda.

Fremia organiserar företag och organisationer inom bl.a. kooperation, civilsamhälle samt medarbetar- eller partnerägda företag samt Sobona kommun- och regionägda aktiebolag, handelsbolag, stiftelser, och kommunalförbund. Dessa utgör de största arbetsgivarorganisationerna utanför Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket och Sveriges Kommuner och Regioner<sup>9</sup> (se tabell 2.5). Utöver dessa finns ett antal mindre fristående arbetsgivarorganisationer. I Medlingsinstitutets årsrapport (2022) ges följande exempel: Folkbildningsförbundet, Teatercentrum, Danscentrum, Arbetarrörelsens förhandlingsorganisation, Socialdemokratiska Ungdomsrörelsens Arbetsgivarorganisation (SUA) och Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund.

Inget hindrar att en person kan vara anställd av flera företag eller myndigheter som sinsemellan kan tillhöra olika arbetsgivarorganisationer, vilket i så fall kan medföra en dubbelräkning.

<sup>9</sup> Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 141.

Tabell 2.5 Större arbetsgivarorganisationer utanför Svenskt Näringsliv

Organisation	Antal företag	Antal anställda
Arbetsgivaralliansen*	3 263	47 012
BAO**	155	46 172
Fastigo***	910	23 600
Fremia	5 319	154 112
Frisörföretagarna	3 367	3 885
Sinf****	539	15 600
Sobona	1 044	92 000
Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation	610	23 000
Svensk Scenkonst	117	12 200
<b>Totalt</b>	<b>15 324</b>	<b>417 581</b>

*Källa:* Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 141.

\* Arbetsgivarorganisation för ideella och idéburna organisationer.

\*\* Bankinstitutens arbetsgivarorganisation.

\*\*\* Fastighetsbranschens arbetsgivarorganisation.

\*\*\*\* Arbetsgivarorganisation för ägarledda mindre och medelstora företag.

## 2.2.2 Antalet arbetsplatser och arbetstagare med hängavtal

Ett hängavtal är en kollektivavtalsbindning mellan en facklig organisation och en enskild arbetsgivare. Skillnaden ligger i att hängavtalet på arbetsgiversidan inte tillkommer genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation. Däremot är vanligen utgångspunkten att hängavtalet knyts till de villkor som överenskommit i ett annat kollektivavtal, som har träffats mellan organisationer på bägge sidorna.

Av naturliga skäl är det fackförbunden som har bäst kännedom om vilka företag som har tecknat hängavtal. I slutet av 2022 stod dessa enligt uppgifter från Anders Kjellberg och baserat på uppgifter från fackförbunden för knappt 4 procentenheter av kollektivavtalens totala täckningsgrad i privat sektor.<sup>10</sup>

LO-förbunden har tecknat flest hängavtal och totalt har de tecknat hängavtal med 30 700 företag. Flest företag med hängavtal finns inom den privata tjänstesektorn (inklusive handeln), där cirka 13 300 företag tecknat hängavtal. Därefter följer byggbranschen med cirka 10 300 tecknade hängavtal och därefter industrin där cirka 7 100 företag har tecknat hängavtal.

<sup>10</sup> Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 149.



Antalet företag med hängavtal med tjänstemannafack är betydligt lägre och totalt har ungefär 3 300 företag tecknat sådana avtal.

Sammanlagt finns det ungefär 34 000 företag med hängavtal. Siffran är dock inte helt rättvisande eftersom ett företag kan ha hängavtal med flera fackförbund och dessutom arbetsgivare med flera arbetsställen kan vara dubbelräknade samtidigt som vissa företag med hängavtal de facto saknar anställda.<sup>11</sup>

Medlingsinstitutet redovisar i sina årsrapporter även uppgifter om antal hängavtalsanslutningar hämtat från Foras register. Även dessa baseras på inrapportering från fackförbunden men avser alla anslutningar som varit registrerade någon gång under året, d.v.s. även de som upphört. Även vid sammanslagningar av organisationer och vid namnbyten kan flera registreringar uppkomma. Det gör att uppgifterna inte är jämförbara med de som redovisats ovan. Enligt Foras uppgifter fanns det under 2022 cirka 66 000 hängavtalsanslutningar. Det var något färre än under 2021.

När det gäller hur många arbetstagare som varit anställda i företag som *endast* är bundna av hängavtal avser senaste tillgängliga uppgifter år 2021 och det finns bara uppgifter för arbetstagare som omfattas av hängavtal med LO-förbund. År 2021 var antalet arbetstagare som omfattades av hängavtal med LO-förbund cirka 186 500, vilket var något fler än 2020.<sup>12</sup>

I kapitel 10 redovisar utredningen uppgifter från sina egna sammanställningar som utvisar antalet arbetstagare hos företag som bedöms vara bundna av kollektivavtal *endast* genom att ha tecknat hängavtal.

### 2.2.3 Medlemskap i fackförbund och antalet tecknade kollektivavtal

Det finns omkring 55 fackliga organisationer i Sverige och av dessa är knappt 50 medlemmar i de tre stora fackliga centralorganisationerna. Andelen fackligt anslutna på den svenska arbetsmarknaden har stabiliserat sig på närmare 70 procent. Motsvarande siffror i grannländerna Danmark och Finland är 60–65 procent.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> a. a.

<sup>12</sup> a. a. s. 36.

<sup>13</sup> a. a. s. 148.

Andelen fackligt anslutna, den s.k. fackliga organisationsgraden, har på en totalnivå varit stabil de senaste tio åren och variationen har endast varit någon procentenhet upp eller ned. Det finns dock en tydlig skillnad mellan arbetare och tjänstemän. Arbetarnas fackliga organisationsgrad har sjunkit medan den hos tjänstemännen i stället har ökat under tioårsperioden.

När covid 19-pandemin började 2020 steg både arbetarnas och tjänstemännens fackliga organisationsgrad. Sammantaget ökade arbetarnas fackliga organisationsgrad från 60 till 62 procent mellan 2019 och 2021 och tjänstemännens från 72 till 74 procent under pandemiåren 2020 och 2021.<sup>14</sup> Mellan 2021 och 2022 sjönk organisationsgraden bland både arbetare och tjänstemän.<sup>15</sup>

De 14 LO-förbunden hade 1 202 000 yrkesaktiva medlemmar (vid slutet av 2022) och hade tecknat sammanlagt cirka 240 olika kollektivavtal. Det LO-förbund som tecknat flest kollektivavtal var Kommunal (53 avtal) följt av Transport (29 avtal) och IF Metall (26 avtal).<sup>16</sup>

De 12 TCO-förbunden hade 982 000 yrkesaktiva medlemmar (vid slutet av 2022) och hade tecknat sammanlagt cirka 170 olika kollektivavtal. Ett kollektivavtal var tecknat via förhandlingskartellen OFR (med Arbetsgivarverket). Unionen hade tecknat flest kollektivavtal (87 avtal) följt av Vision (29 avtal) och Scen- och film (19 avtal).<sup>17</sup>

De 22 Saco-förbunden hade 740 000 yrkesaktiva medlemmar (vid slutet av 2022) och hade tecknat sammanlagt cirka 130 olika kollektivavtal. Via Akademikeralliansen, som är en organisation för förhandlingssamverkan mellan 16 Sacoförbund i regioner, kommuner och kommunala företag, har tecknats två olika kollektivavtal med Sverige Kommuner och Regioner samt åtta med Sobona. Inom Akademikerförbunden samarbetar 13 Sacoförbund inom handels- och tjänsteområdet. Akademikerförbunden har tecknat totalt 32 olika kollektivavtal. Inom Saco-S samverkar 19 fackförbund inom staten. De har tecknat ett kollektivavtal med Arbetsgivarverket. Sammanlagt finns därmed 156 olika kollektivavtal inom Saco-området.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Kjellberg Anders, *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv: facklig anslutning och nytt huvudavtal*, 2023, s. 216.

<sup>15</sup> Kjellberg Anders, *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*, Rev. 2023, s. 150.

<sup>16</sup> Medlingsinstitutets årsrapport 2022, s. 144–145 samt Medlingsinstitutets dokument ”Samtliga gällande kollektivavtal på förbunds nivå” (läst i april 2023).

<sup>17</sup> a. a.

<sup>18</sup> a. a.

Det finns ett antal fackliga organisationer som inte är medlemmar i någon centralorganisation. Bland dessa kan nämnas bl.a. Brandmännens riksförbund, Ledarna, Svensk pilotförening, Säljarnas riksförbund, Svenska hamnarbetarförbundet och Sveriges Arbetares Centralorganisation, SAC (syndikalisterna). I särklass störst bland dessa organisationer är Ledarna som också hade tecknat flest kollektivavtal (65 kollektivavtal).<sup>19</sup>

#### 2.2.4 Vilka branscher/företag saknar kollektivavtal?

Utifrån egna register samt kompletterande data från Fora har Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram underlag till utredningen över organisationsgraden bland arbetsgivare och kollektivavtalens täckningsgrad bland anställda enligt bl.a. SNI (se kapitel 10). Uppdelningen i SNI är emellertid inte alltid tillräckligt belysande och det finns inte minst därför anledning att redogöra även kvalitativt för vad som sedan tidigare är känt om vilka branscher som saknar kollektivavtal.

Enligt Anders Kjellberg har tidigare saknats tillförlitlig branschuppdelad statistik över hur stor andel av arbetstagarna som finns på arbetsplatser som saknar kollektivavtal. Han har ändå försökt att göra en sammanställning utifrån olika källor för att i vart fall skapa en uppfattning om i vilka branscher kollektivavtal har en svag ställning. Inom handeln är den fackliga anslutningsgraden relativt låg (cirka 52 procent) och många företag saknar kollektivavtal. Inom hotell- och restaurangbranschen är den fackliga anslutningsgraden 27 procent bland arbetare och andelen arbetsgivare med kollektivavtal är också låg. Även inom byggbranschen är anslutningen till fackliga organisationer låg och har dessutom sjunkit relativt kraftigt under senare år. Framför allt beror detta på en ökande användning av utstationerade arbetare som tas in via internationella bemanningsföretag, här finns också inslag av osjälvständiga uppdragstagare.<sup>20</sup>

När det gäller snävare avgränsade branscher med både låg andel kollektivavtal och låg facklig anslutningsgrad är taxibranschen ett exempel. I denna bransch tar de stora taxibolagen i mycket hög ut-

<sup>19</sup> a. a.

<sup>20</sup> Kjellberg Anders, *Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*, s. 93–105.

sträckning in små företag som underentreprenörer. I flyttbranschen är både den fackliga anslutningsgraden låg och antalet kollektivavtal få. Budbilsbranschen beskrivs av Anders Kjellberg som i princip oreglerad med en låg organisationsgrad både på arbetstagersidan och arbetsgivarsidan. Även städbranschen (inklusive fönsterputs, golvvård, fruktkorgar, kaffeservice etc.) beskrivs av Anders Kjellberg som en bransch med få kollektivavtal och stort inslag av underentreprenörer. I de två sistnämnda branscherna förekommer ett stort antal anställda med olika former av statliga lönesubventioner och i samtliga dessa branscher är det heller inte ovanligt med osjälvständiga uppdragstagare.<sup>21</sup>

Inom medie- och it-branschen är anslutningen till arbetsgivarorganisationer låg bland arbetsgivarna och antalet kollektivavtal få. Anders Kjellberg nämner bl.a. att nästan inga av de högst rankade tillväxtbolagen i it-branschen har tecknat kollektivavtal. Detsamma gäller för de flesta spelutvecklingsbolag. Även bland TV-produktionsbolag är antalet kollektivavtal få. Inom e-handel har antalet företag med kollektivavtal varit få, men en ökning har skett under senare år.<sup>22</sup>

Advokatfirmor, revisionsfirmor och konsultföretag är exempel på företag där få har tecknat kollektivavtal. Även bland jord- och skogsbruksföretagen är antalet med kollektivavtal få. Branschen kännetecknas av en hög andel säsongsanställd utländsk arbetskraft.

Bland frisörföretagare sjunker andelen tecknade kollektivavtal främst till följd av att de flesta företagen inte har någon anställd eller bara någon enstaka anställd. Den närliggande skönhetsalongsbranschen saknar en central arbetsgivarorganisation och därmed ett centralt kollektivavtal. Förekomsten av utländsk arbetskraft är hög.<sup>23</sup>

Noterbart är också att små företag i Stockholms län har tecknat kollektivavtal i betydligt lägre utsträckning än i resten av Sverige. Det gäller utöver företag inom ”övriga tjänster” även företag inom handel, hotell- och restaurang och transporter samt i viss utsträckning inom byggbranschen.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> a. a.

<sup>22</sup> a. a.

<sup>23</sup> a. a., s. 93–105.

<sup>24</sup> a. a., s. 87–89.

Enligt Företagarna saknar närmare 2 av 3 företag med mellan 1–49 anställda kollektivavtal och denna andel är växande sedan 2005. Dessa företag har tillsammans över 800 000 anställda.<sup>25</sup>

## 2.3 Redovisning av specialbeställd statistik från AKU

Utredningen har gjort en beställning av specialbearbetad statistik från Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU) i syfte att fördjupa bakgrundkunskapen om ett antal faktorer på arbetsmarknaden. Beställningen har för att överensstämja med vilka åldersgrupper som kan erhålla arbetslöshetsersättning endast omfattat personer i åldrarna 20–66 år och avser år 2022.<sup>26</sup>

På en övergripande nivå omfattar beställningen anställda efter arbetad tid<sup>27</sup> samt arbetslösa som önskar arbeta hel- eller deltid. I avsnittet redogör utredningen för relationen mellan antalet anställda och arbetslösa. Det finns dock begränsningar eftersom grupperna (anställda och arbetslösa) selekteras på olika sätt. Kopplingen mellan arbetslösa och anställda har i huvudsak gjorts genom att de arbetslösa anses arbetslösa inom samma område etc. och med samma arbetstid som de tidigare varit verksamma.

Det ska i sammanhanget framhållas att personer med subventionerade anställningar som erhåller lön från arbetsgivaren betecknas som anställda i AKU, och inte går att skilja ut från andra anställda i dessa tabeller. Över huvud taget syftar redovisningen inte till att belysa arbetslöshetens nivå utan endast till att belysa skillnader i nivå mellan olika grupper etc. Utredningen tillmäter således inte betydelse till de absoluta nivåerna utan primärt till inbördes skillnader mellan dessa. Av intresse för utredningen är inte minst de implicita skillnader i risk som man kan ana sig till, och som kan påverka förutsätt-

---

<sup>25</sup> *Så många småföretag har kollektivavtal – maj 2022*, Företagarnas redovisning av den s.k. småföretagsbarometern, baserad på 4 000 telefonintervjuer. Undersökningsföretaget Novus har genomfört själva undersökningen. Inkom 2022-12-06 (utredningens aktbilaga 44).

<sup>26</sup> SCB har till utredningen även levererat data avseende 2021 men eftersom det inte var några större skillnader mellan åren, på en övergripande nivå, redovisas endast underlag för 2022.

<sup>27</sup> Anställda som arbetar 1–34 timmar arbetar deltid medan de som arbetar 35 timmar eller mer arbetar heltid.

ningarna att få en bred och stabil anslutning till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.<sup>28</sup>

I tabellerna förekommer i huvudsak uppgifter om anställda, arbetslösa, sådana arbetslösa som också är inskrivna på Arbetsförmedlingen och slutligen om inskrivna på Arbetsförmedlingen som också fick arbetslöshetsersättning. I analysen har Förutsättningsutredningen framför allt tittat på följande i de olika tabellerna:

- **Andelen arbetslöshet.** Förhållandet mellan antalet heltidsanställda och antalet arbetslösa som önskar arbeta heltid, mätt som en kvot. Eftersom arbetslösa sätts i relation endast till antalet anställda är kvoten inte jämförbar med sedvanliga arbetslöshetstal och heller inte avsedd för jämförelser med sådana.
- **Andelen inskrivna.** Andelen av dessa arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen.
- **Andel med arbetslöshetsersättning.** Andelen av inskrivna arbetslösa som även anger att de erhåller arbetslöshetsersättning.

### 2.3.1 Heltidsarbetande efter fackföreningsanslutning/huvudorganisation

Av tabell 2.6 på nästa sida framgår *andelen arbetslöshet* (med avseende på personer som *önskar* arbeta heltid) i olika centralorganisationer, hur stor andel av dessa som också är inskrivna på Arbetsförmedlingen (*andel inskrivna*) samt hur många av de som är inskrivna som anger att de får arbetslöshetsersättning (*andel med ersättning*).<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Underlagen i beställningen finns även på finare nivåer, t.ex. avseende tidsbegränsat anställda, privat- respektive offentliganställda, olika åldrar och yrkeskoder etc., men blir då frekvent ”prickad” med hänsyn till lågt antal observationer eller liknande. Osäkerheten ökar ju mer man delar upp statistiken, vilket har varit begränsande för utredningens analyser.

<sup>29</sup> Observera att andel inskrivna beräknas endast i förhållande till arbetslösa samt att andel med arbetslöshetsersättning beräknas endast i förhållande till inskrivna. De tre måtten summerar alltså inte till 100%.

**Tabell 2.6 Heltidsanställda, arbetslösa som vill arbeta heltid, inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen och inskrivna som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år. Fördelade efter fackföreningsanslutning/huvudorganisation (antal i tusental), 2022**

Facklig huvudorg.	Anställda (heltidsanställda)	Arbetslösa (som vill arbeta heltid)	varav inskrivna arbetslösa		varav erhåller arbetslöshetsersättning		
	Antal tusental	Antal tusental	Andel arbetslöshet	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental	Andel med ersättning
LO	623,5	33,5	5%	28,5	85%	23,1	81%
TCO	975,8	21,6	2%	17,0	79%	14,0	82%
Saco	567,5	7,6	1%	3,8	50%	-	75%*
Övriga	128,6						
Ej anslutna	959,8	148,4	15%	114,7	77%	63,0	55%
Uppgift saknas	8,1						
<b>Totalt</b>	<b>3 263,3</b>	<b>216,5</b>	<b>7%</b>	<b>167,7</b>	<b>77%</b>	<b>105,4</b>	<b>63%</b>

Källa: SCB.

\* Uppgiften avser 2021 eftersom uppgift saknas för 2022.

På en totalnivå är, som framgår av tabell 2.6 på föregående sida, cirka 77 procent av de som uppger att de är arbetslösa även inskrivna vid Arbetsförmedlingen (*andel inskrivna*). Omkring 63 procent av de inskrivna erhåller även ersättning (*andel med ersättning*).

Nedan redovisas några observationer som utredningen bedömer vara särskilt relevanta efter genomgång av tabell 2.6 på föregående sida:

- *Andel arbetslöshet* är högre i LO-gruppen jämfört med hos övriga organiserade, men påtagligt lägre i förhållande till gruppen oorganiserade.
- *Andel inskrivna* är markant lägre i Sacogruppen än bland övriga, såväl organiserade som oorganiserade.
- *Andelen med arbetslöshetsersättning* är högre för de organiserade än för de oorganiserade (i förhållande till Sacoanslutna baseras uppgiften på siffror för 2021, eftersom det saknas en jämförbar siffra för 2022).

De som är oorganiserade är, oavsett hur man räknar, den största gruppen bland de arbetslösa. De utgör nästan 70 procent av det totala antalet arbetslösa som önskar arbeta heltid. De utgör en motsvarande andel av inskrivna på Arbetsförmedlingen men en något lägre andel av de som faktiskt får ersättning, cirka 60 procent. De oorganiserade är alltså lika benägna som andra att anmäla sig på Arbetsförmedlingen när de saknar arbete men får i något mindre utsträckning ersättning när de gjort en sådan anmälan.

Situationen är den motsatta för TCO-medlemmar. Dessa utgör 10 procent av de arbetslösa (som önskar arbeta heltid), 10 procent av de som skriver in sig på Arbetsförmedlingen men 13 procent av de som får ersättning.

LO-medlemmar utgör 15 procent av de arbetslösa (som önskar arbeta heltid), 17 procent av de inskrivna samt 22 procent av de som erhåller ersättning. De är alltså både mer benägna att anmäla sig på Arbetsförmedlingen än andra grupper och får i något högre utsträckning ersättning när de har gjort det.

Saco-medlemmar utgjorde drygt 3 procent av de arbetslösa (som önskar arbeta heltid) och närmare 2 procent av de som skrev in sig på Arbetsförmedlingen. Som framgår av tabellen saknas det uppgift från 2022 avseende i vilken utsträckning de Saco-medlemmar som



skrev in sig fick ersättning men detta har tidigare inte avvikit markant från hur det sett ut för övriga organiserade.

### 2.3.2 Heltidsarbetande – skillnader baserat på demografiska förhållanden

Vid en jämförelse med avseende på kön framgår i tabell 2.7 på nästa sida att andelen arbetslöshet är jämförbar men att däremot män förefaller något mera benägna att anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen när de är arbetslösa (*andel inskrivna*) samt då även får ersättning i något högre utsträckning (*andel med ersättning*).

Vid en jämförelse avseende familjeförhållanden och försörjningsbörda för barn framgår att andelen arbetslöshet var lägre bland personer som var gifta eller sammanboende.

I viss mån men inte lika tydligt gällde motsvarande även alla som har barn.

Personer som är gifta eller sammanboende och/eller har barn framstår också som inskrivna på Arbetsförmedlingen i större utsträckning vid arbetslöshet. De som är gifta eller sambo får även med något högre sannolikhet ersättning från arbetslöshetsförsäkringen när de är anmälda på Arbetsförmedlingen. Det är svårt att uttala sig om i vilken riktning orsakssambanden går.

Vid en jämförelse baserat på ålder kan konstateras att benägenheten att anmäla sig på Arbetsförmedlingen liksom chansen att vid en sådan anmälan erhålla arbetslöshetsersättning ökar med åldern och att detta samband är förhållandevis tydligt.

**Tabell 2.7 Heltidsanställda, arbetslösa som vill arbeta heltid, inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen och inskrivna som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år. Fördelade efter kön, civilstånd, ålder och barn (antal i tusental), 2022**

Demografiska förhållanden	Anställda (heltidsanställda)	Arbetslösa (som vill arbeta heltid)	varav inskrivna arbetslösa (heltidsarbetande)		varav erhåller arbetslöshetsersättning		
			Antal tusental	Andel arbetslöshet	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental
Kvinnor	1 430,7	96,9	7%	73,1	75%	43,5	60%
Män	1 832,7	119,6	7%	94,5	79%	61,9	66%
Gift/sambo	2 324,5	111,5	5%	90,9	82%	59,5	65%
Ensamstående	933,7	103,7	11%	75,6	73%	45,5	60%
Alla med barn	1 408,4	79,9	6%	68,2	85%	42,3	62%
Alla utan barn	1 849,8	135,3	7%	98,3	73%	62,7	64%
Ålder 20–24	198,5	31,5	16%	16,1	51%	7,3	45%
Ålder 25–39	1 255,5	80,3	6%	57,6	72%	34,7	60%
Ålder 40–54	1 179,9	67,1	6%	59,1	88%	36,6	62%
Ålder 55–66	629,5	37,6	6%	34,8	93%	26,8	77%
<b>Totalt 20–66</b>	<b>3 263,3</b>	<b>216,5</b>	<b>7%</b>	<b>167,7</b>	<b>77%</b>	<b>105,4</b>	<b>63%</b>

Källa: SCB.

### 2.3.3 Deltidsarbetande

Relativt sett finns flest deltidsanställda inom kommunal sektor, 260 000 att sätta i relation till antalet heltidsanställda inom sektorn 751 000 personer (motsvarande 26 procent deltidsanställda). I privat sektor fanns 458 000 deltidsanställda att sätta i relation till 2 191 000 heltidsanställda (motsvarande 17 procent deltidsanställda).

Av tabell 2.8 på nästa sida framgår antalet deltidsanställda, arbetslösa som önskar arbeta deltid, hur många av dessa som uppger sig vara arbetslösa som också är inskrivna på Arbetsförmedlingen och hur många av de som är inskrivna som uppger att de får arbetslöshetsersättning.

Endast LO har tillräckligt många medlemmar som är deltidsarbetslösa för att Förutsättningsutredningen ska kunna erhålla uppgifter från SCB om både inskrivning vid Arbetsförmedlingen och eventuellt erhållande av arbetslöshetsersättning. Dessa deltidsarbetande är mindre benägna att anmäla sig på Arbetsförmedlingen men när de väl gör det erhåller de arbetslöshetsersättning i samma utsträckning som andra arbetslösa LO-medlemmar.

Situationen ser liknande ut för oorganiserade vilka utgör en relativt stor andel av de deltidsanställda.

Demografiska skillnader mellan deltidsanställda och arbetslösa framgår av tabell 2.9. Sammanfattningsvis finns här delvis samma typer av samband som gäller för heltidsanställda.

Vid en jämförelse med avseende på kön framgår t.ex. att män förefaller något mera benägna att anmäla sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen när de är arbetslösa (andel inskrivna). Vid en jämförelse med avseende på familjeförhållanden och försörjningsbörda för barn framgår att den som är gift eller sambo alternativt har barn har en lägre risk för arbetslöshet, om den mäts på detta sätt. De är också mera benägna att anmäla sig på Arbetsförmedlingen. I denna tabell verkar de däremot få ersättning i lägre utsträckning när de väl har gjort en sådan anmälan. Det är som redan framhållits svårt att uttala sig om i vilken riktning orsakssambanden går.

**Tabell 2.8** Deltidsanställda, arbetslösa som vill arbeta deltid, inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen (som vill arbeta deltid) och inskrivna som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år. Fördelade efter fackföreningsanslutning/huvudorganisation (antal i tusental), 2022

Facklig huvudorg.	Deltidsanställda	Arbetslösa (som vill ha deltidarbete)	varav inskrivna arbetslösa		varav erhåller arbetslöshetsersättning		
	Antal tusental	Antal tusental	Andel arbetslöshet	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental	Andel med ersättning
LO	163,6	9,0	6%	6,2	69%	5,0	81%
TCO	165,6	8,1	5%	3,9	48%		
Saco	104,8						
Övriga	10,3						
Ej anslutn.	314,0	52,8	17%	28,2	53%	13,1	46%
Uppg saknas							
<b>Totalt</b>	<b>762,4</b>	<b>76,2</b>	<b>10%</b>	<b>40,0</b>	<b>52%</b>	<b>21,7</b>	<b>54%</b>

Källa: SCB.

**Tabell 2.9 Deltidsanställda, arbetslösa som vill arbeta deltid, inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen (som vill arbeta deltid) och inskrivna som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år. Fördelade efter kön, ålder, civilstånd, och barn (antal i tusental), 2022**

Demografiska förhållanden	Deltidsanställda		Arbetslösa (som vill ha deltidarbete)		varav inskrivna arbetslösa		varav erhåller arbetslöshetsersättning	
	Antal tusental	Antal tusental	Andel arbetslöshet	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental	Andel med ersättning	
Kvinnor	535,3	50,4	9%	25,4	50%	13,8	54%	
Män	227,0	25,9	11%	14,5	56%	7,9	54%	
Gift/sambo	495,2	37,1	7%	21,7	58%	11,1	51%	
Ensamstående	265,5	38,7	15%	18,0	47%	10,5	58%	
Alla med barn	288,4	22,9	8%	14,7	64%	7,3	50%	
Alla utan barn	474,4	53,3	11%	25,2	47%	14,4	57%	
Ålder 20–24	123,9	20,3	16%	5,0	25%			
Ålder 25–39	263,1	27,3	10%	14,4	53%	7,6	53%	
Ålder 40–54	202,0	15,7	8%	11,3	72%	6,1	54%	
Ålder 55–66	173,2	12,9	7%	9,3	72%	6,1	66%	
<b>Totalt 20–66</b>	<b>762,4</b>	<b>76,2</b>	<b>10%</b>	<b>40,0</b>	<b>52%</b>	<b>21,7</b>	<b>54%</b>	

Källa: SCB.

### 2.3.4 Deltidsanställda som är undersysselsatta

Personer som samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning och lön medför att särskilda frågor uppkommer både när det gäller beräkningen av arbetslöshetsersättningen och möjligheterna att kontrollera riktigheten i det som utbetalas samt att personen verkligen står till arbetsmarknadens förfogande för arbete i högre utsträckning än som utförs.

De undersysselsatta utgör en delmängd av de sysselsatta. I tabellerna nedan sätts undersysselsatta i relation till anställda som arbetar deltid, d.v.s. samma mängd som utgör bas för beräkningarna i 2.3.3.

Som framgår av tabell 2.10 fanns undersysselsatta i samtliga huvudorganisationer även om de var särskilt många i LO och då motsvarar andelen bland oorganiserade. Det är endast dessa som utredningen kan redogöra fullständigt för baserat på statistiken från SCB. Den visar att en väldigt låg andel av de undersysselsatta enligt AKU skriver in sig på Arbetsförmedlingen, endast omkring var fjärde. Av dessa erhåller mindre än hälften arbetslöshetsersättning.

Som framgår av tabell 2.11 var andelen undersysselsatta högre bland män samt bland yngre, bland personer utan barn samt bland ensamstående. Skillnaderna i benägenhet att skriva in sig hos Arbetsförmedlingen är dock relativt små och motsvarar vad som framkommit av materialet i övrigt.

Kvinnor, sammanboende eller gifta, personer utan barn och äldre personer förefaller i något större utsträckning erhålla ersättning när de har anmält sig på Arbetsförmedlingen.

**Tabell 2.10 Deltidsanställda, undersysselsatta, inskrivna undersysselsatta och undersysselsatta som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år efter fackföreningsanslutning/huvudorganisation (antal i tusental), år 2022**

Demografiska förhållanden	Deltidsanställda		Undersysselsatta		varav inskrivna arbetslösa		varav erhåller arbetslöshetsersättning	
	Antal tusental	Antal tusental	Andel undersysselsatta	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental	Andel med ersättning	
LO	163,6	33,9	21%	8,9	26%	4,4	49%	
TCO	165,6	15,0	9%	3,5	23%			
Saco	104,8	9,3	9%					
Övriga	10,3							
Ej anslutn.	314,0	65,9	21%	16,8	25%	7,1	42%	
Uppg saknas								
<b>Totalt</b>	<b>762,4</b>	<b>126,5</b>	<b>17%</b>	<b>32,0</b>	<b>25%</b>	<b>16,0</b>	<b>50%</b>	

Källa: SCB.

Anm. Andel undersysselsatta har beräknats på samma sätt som andel arbetslöshet i tidigare tabeller.

**Tabell 2.11 Deltidsanställda, undersysselsatta, inskrivna undersysselsatta och undersysselsatta som erhållit arbetslöshetsersättning, allt i åldern 20–66 år efter kön, ålder, civilstånd, och barn (antal i tusental), 2022**

Demografiska förhållanden	Deltidsanställda	Undersysselsatta	varav inskrivna arbetslösa			varav erhåller arbetslöshetsersättning	
	Antal tusental	Antal tusental	Andel undersysselsatta	Antal tusental	Andel inskrivna	Antal tusental	Andel med ersättning
Kvinnor	535,3	82,0	15%	19,6	24%	10,1	52%
Män	227,0	44,5	20%	12,5	28%	5,9	47%
Gift/sambo	495,2	68,8	14%	17,6	26%	10,0	57%
Ensamstående	265,5	57,5	22%	14,4	25%	5,9	41%
Alla med barn	288,4	41,4	14%	12,0	29%	5,2	43%
Alla utan barn	474,0	85,2	18%	20,0	23%	10,7	54%
Ålder 20–24	123,9	29,8	24%	4,7	16%		
Ålder 25–39	263,1	51,6	20%	12,2	24%	4,8	39%
Ålder 40–54	202,0	27,9	14%	8,7	31%	4,9	56%
Ålder 55–66	173,2	17,3	10%	6,5	38%	4,6	71%
<b>Totalt 20–66</b>	<b>762,4</b>	<b>126,5</b>	<b>17%</b>	<b>32,0</b>	<b>25%</b>	<b>16,0</b>	<b>50%</b>

Källa: SCB, egna beräkningar.

Anm. Andel undersysselsatta har beräknats på samma sätt som andel arbetslöshet i tidigare tabeller.



### 3 Arbetslöshetskassornas och arbetslöshetsförsäkringens bakgrund

I detta kapitel finns en genomgång av varför den svenska arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassor och en beskrivning av hur arbetslöshetsförsäkringen utvecklats historiskt.

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 vidmakthållandet av den s.k. Gent-modellen. Från och med 1908 när den första riksdagsmotionen om en statsunderstödd ersättning vid arbetslöshet väcktes och fram till att statsstödet till arbetslöshetskassor infördes gjordes flera statliga utredningar för att undersöka möjligheterna till en offentligt finansierad arbetslöshetsförsäkring, som med olika konstruktioner redan hade införts i flera andra europeiska länder. I belgiska Gent infördes en modell med offentligt understödda fristående arbetslöshetskassor redan kring sekelskiftet.<sup>1</sup>

När det offentliga stödet till arbetslöshetskassor infördes i Sverige kom Gent-modellen att tjäna som en viktig inspirationskälla.<sup>2</sup> Utredningen noterar att administrationen av arbetslöshetsförsäkringen genom arbetslöshetskassor kan härledas till historiska orsaker kopplat till arbetskraftens tidiga organisering. Vissa bedömare<sup>3</sup> framhåller än i dag den positiva effekten för facklig organisering genom att arbetslöshetskassor närstående fackliga organisationer betalar ut

---

<sup>1</sup> Se SOU 1922:59, SOU 1928:9 och SOU 1931:20.

<sup>2</sup> Se t.ex. SOU 2020:37, s. 114.

<sup>3</sup> Se t.ex. Kjellberg Anders, *Den svenska modellen i en oviss tid – Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad*, 2020, Arena idé, Stockholm, s. 40–45.

arbetslöshetsersättning. En fackligt administrerad arbetslöshetsförsäkring finns i dag bara i ett fåtal andra länder i Europa.

Stödet reglerades inledningsvis i förordningar. Nästa stora förändring i utvecklingen av arbetslöshetsförsäkringen var när den reglerades i en särskild lag 1973, samtidigt som ett statligt kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) infördes för dem som inte var berättigade att få ersättning från en arbetslöshetskassa.

År 1989 infördes en buffertfond (den s.k. arbetsmarknadsfonden, som beskrivs mer utförligt i kapitel 5) vilken finansierades genom en höjning av arbetsmarknadsavgiften. Tanken med fonden var att överskott som genererades i goda tider skulle finansiera underskott under sämre tider.<sup>4</sup> Försöket att finansiera arbetslöshetsförsäkringen utanför statsbudgeten genom fondering av arbetsgivaravgifter fick emellertid avbrytas bl.a. till följd av svårigheten att förutsäga arbetslöshetens storlek och därmed dess kostnader. Efter några år med överskott i arbetsmarknadsfonden slog den ekonomiska krisen till och fonden fick avvecklas 1995 med ett underskott på 87 miljarder kronor.<sup>5</sup>

År 1998 infördes den nuvarande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samtidigt som bestämmelserna om arbetslöshetskassornas organisation och förvaltning skiljdes ut till lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. I samband med detta fasades också KAS ut samtidigt som den kompletterande arbetslöshetskassan (Arbetslöshetskassan Alfa) skapades. Syftet med att skapa Arbetslöshetskassan Alfa var att den skulle betala ut grundersättning till de som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa samt vara ett alternativ för dem som inte ville vara medlem i en fackligt närstående arbetslöshetskassa.<sup>6</sup>

Arbetslöshetsförsäkringen har utretts vid ett flertal tillfällen även under den nuvarande lagstiftningens bestånd. Många utredningar har inte resulterat i några stora förändringar.

Nedan följer en kort historik om arbetslöshetskassornas tillkomst och den s.k. Gent-modellen (3.1), arbetslöshetsförsäkringens utveckling fram till 1998 (3.2), tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen (3.3) och en kortfattad redogörelse för tidigare utredningar om arbetslöshetsförsäkringen (3.4). Kapitlet innehåller

---

<sup>4</sup> Prop. 1987/88:114, s. 38.

<sup>5</sup> SOU 1996:51, s. 111–112.

<sup>6</sup> Prop. 1996/97, s. 126–128.

också ett avsnitt om kompletterande inkomstförsäkring (3.5) och om kollektivavtalade omställningsavtal (3.6).

### 3.1 LO-förbund bildade de första arbetslöshetskassorna

Framväxten av arbetslöshetskassor är tätt sammankopplad med den fackliga organiseringen av arbetskraften.<sup>7</sup> Svenska bleck- och plåtslagareförbundet bildade en arbetslöshetskassa 1900, Måleriförbundet 1916 och Svenska elektriska arbetareförbundet 1928. Flera andra LO-förbund övervägde att bilda arbetslöshetskassor men avstod till följd av finansieringsproblem. Arbetslöshetskassorna finansierades helt av medlemsavgifter och ersättningen var därför låg och reglerna för att få ersättning restriktiva.<sup>8</sup>

Från 1901 tillämpades det ett system med kommunala bidrag till frivilliga arbetslöshetskassor bildade av arbetare i den belgiska staden Gent.<sup>9</sup> Det brukar ofta refereras till att den svenska arbetslöshetsförsäkringen hanteras enligt den s.k. Gent-modellen.<sup>10</sup> Gent-modellen är i dag, som det får förstås, tänkt att bidra till stabilitet på arbetsmarknaden genom att arbetslöshetskassorna bidrar till en hög facklig organisationsgrad. En hög organisationsgrad är i sin tur tänkt att skapa mer jämbördiga förhållanden mellan löntagare och arbetsgivare, vilket ska leda till stabilitet på arbetsmarknaden.

Enligt utredningen har den offentliga finansieringen alltid utgjort en oundgänglig komponent i Gent-modellen som den har implementerats i Sverige. Avgörande har således varit inte bara utbetalningen genom fackligt närstående medlemsorganisationer i form av arbetslöshetskassor utan även den offentliga finansieringen, som sett över en längre period i huvudsak har varit ökande.

Med Gent-modellen bör därför avses ett system där från staten fristående (frivilliga) medlemsorganisationer i form av arbetslöshetskassor, som i de flesta fall är närstående fackliga organisationer, handhar arbetslöshetsersättning och för detta får statsbidrag till den ersättning som betalas ut.

---

<sup>7</sup> SOU 1971:42, s. 68–69.

<sup>8</sup> SOU 1971:42, s. 69 och SOU 2008:54, s. 83.

<sup>9</sup> SOU 1922:59, s. 50–51.

<sup>10</sup> SOU 2020:37, s. 114.

## 3.2 Arbetslöshetsförsäkringens utbyggnad

Den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen som infördes 1935 utvecklades successivt och allt fler grupper kom över tid att omfattas. I början av 1940-talet tillkom den första arbetslöshetskassan för tjänstemän. Ett viktigt motiv för att ge statligt stöd till arbetslöshetsförsäkringen var inledningsvis den ojämnt fördelade risken för arbetslöshet mellan olika branscher och grupper. Möjligheterna för vissa grupper med hög risk för arbetslöshet att själva finansiera en egen arbetslöshetskassa bedömes vara små. Initialt avsåg detta arbetare men över tid har det offentliga eftersträvat att allt större grupper på arbetsmarknaden ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen.

Under 1940-talet gjordes arbetslöshetsförsäkringen mer generös. I slutet av 1940-talet hade arbetslöshetskassorna över en miljon medlemmar men sedan mattades medlemsutvecklingen av under 1950-talet. Möjligheten för företagare att få arbetslöshetsersättning utökades 1956. På 1960-talet tillkom arbetslöshetskassor som organiserade stora grupper med förhållandevis liten arbetslöshetsrisk, bl.a. grundades Akademikernas erkända arbetslöshetskassa 1969. I slutet av 1960-talet fanns 43 arbetslöshetskassor som organiserade de flesta branscher och i början 1970-talet omfattades huvuddelen av arbetskraften av arbetslöshetsförsäkringen.

I början av 1970-talet infördes det kontanta arbetsmarknadsstödet (KAS) för dem som inte var medlemmar i en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetsförsäkringens tillväxttakt borde enligt 1974 års utredning om arbetslöshetsförsäkring bl.a. sättas i relation till de generösare villkor som beslutats under perioden från att den statsunderstödda försäkringen infördes fram till 1970-talet.<sup>11</sup>

Från och med 1989 togs de karensdagar som funnits i arbetslöshetsförsäkringen sedan dess införande bort samtidigt som både arbetslöshetsförsäkringens högsta dagpenning och KAS-ersättningen höjdes. För att finansiera arbetslöshetsförsäkringen inrättades den s.k. arbetsmarknadsfonden (se kapitel 5).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> SOU 1948:39, s. 91–104, SOU 1971:42, s. 72–79 och SOU 1978:45, s. 58–59.

<sup>12</sup> SOU 1987:56, s. 10–18 och SOU 1996:51, s. 34–35.

**Tabell 3.1 Högsta ersättningsnivå i arbetslöshetsförsäringen i fasta (2022 års) respektive löpande priser och tillämpad procentuell ersättningsnivå. Kronor per dag respektive procent**

År	Högsta ersättning i löpande priser per dag		Ersättningsnivå %	Högsta ersättning i fasta priser (2022 års) per dag		MI/SCB löneindex (se anm.)
	Inkomst-baserad ersättning	Grund-ersättning		Inkomst-baserad ersättning	Grund-ersättning	
1980	195	75	92%	1 163	447	39
1981	210	75	92%	1 148	410	43
1982	230	80	92%	1 183	411	46
1983	280	100	92%	1 352	483	49
1984	300	100	92%	1 342	447	53
1985	315	100	92%	1 311	416	56
1986	360	120	92%	1 380	460	61
1987	400	140	92%	1 441	504	65
1988	425	149	90%	1 438	504	69
1989	450	158	90%	1 386	487	76
1990	495	174	90%	1 389	488	84
1991	543	191	90%	1 441	507	89
1992	564	198	90%	1 444	507	92
1993	564	198	80%	1 403	493	94
1994	564	245	80%	1 370	595	97
1995	564	245	80%	1 325	576	100
1996	564	230	75,0%	1 250	510	106
1997	580	240	80%	1 230	509	111
1998	580	240	80%	1 186	491	115
1999	580	240	80%	1 147	475	119
2000	580	240	80%	1 105	457	123
2001	680	270	80%*	1 241	493	129
2002	730	320	80%	1 280	561	134
2003	730	320	80%	1 237	542	139
2004	730	320	80%	1 198	525	143
2005	730	320	80%	1 162	509	148
2006	730	320	80%	1 127	494	152

År	Högsta ersättning i löpande priser per dag		Ersättningsnivå %	Högsta ersättning i fasta priser (2022 års) per dag		MI/SCB löneindex (se anm.)
	Inkomstbaserad ersättning	Grundersättning		Inkomstbaserad ersättning	Grundersättning	
2007	680	320	80%	1 016	478	157
2008	680	320	80%	975	459	164
2009	680	320	80%	942	443	170
2010	680	320	80%	919	432	174
2011	680	320	80%	897	422	178
2012	680	320	80%	871	410	183
2013	680	320	80%	850	400	188
2014	680	320	80%	827	389	193
2015	910	365	80%	1 080	433	198
2016	910	365	80%	1 055	423	203
2017	910	365	80%	1 031	413	207
2018	910	365	80%	1 005	403	213
2019	910	365	80%	980	393	218
2020	1 200	510	80%	1 266	538	223
2021	1 200	510	80%	1 233	524	229
2022	1 200	510	80%	1 200	510	235
2023	1 200	510	80%	n.a.	n.a.	i.u.

*Källa:* Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (april 2023).

Anm: Index har hämtats från Medlingsinstitutet/SCB och återspeglar genomsnittlig nominell lön per timme i hela ekonomin (beräknad med nationalräkenskaperna 1980–1992, därefter med konjunkturlönestatistiken). Åren 2001–2023 avses högsta ersättning de första 100 dagarna. Uppgifterna om ersättningsnivå avser den 31 december respektive år.

Efter ett utredningsförslag<sup>13</sup> samordnades hanteringen av arbetslöshetsersättningen. Det kontanta arbetsmarknadsstödet avskaffades 1998 och hanteringen samordnades med arbetslöshetsförsäkring i en ny gemensam lag<sup>14</sup>. Den kompletterande arbetslöshetskassan, arbetslöshetskassan Alfa, bildades för utbetalning av grundersättning till de som inte var medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Ärenden om arbetslöshetsersättning handlades därefter bara av arbetslöshetskassor och länsarbetsnämndernas roll i hanteringen avvecklades. Försäkringsbestämmelserna skärptes och arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring förtydligades. I samband med att den

<sup>13</sup> SOU 1996:150, den s.k. ARBOM-utredningen.

<sup>14</sup> Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

nya lagen om arbetslöshetsförsäkring (som fortfarande gäller) infördes tillkom också en separat lag om arbetslöshetskassornas verksamhet, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). Den tidigare inkomstbaserade arbetslöshetsförsäkringen, som fortsatt krävde medlemskap i en arbetslöshetskassa, benämndes härefter inkomstbortfallsförsäkring.<sup>15</sup>

### 3.2.1 Erfarenheter från kompletterande inkomstförsäkring

Det finns omfattande debatt och forskning kring utformning av villkoren i arbetslöshetsförsäkring även internationellt.<sup>16</sup> Här intas ett mera praktiskt perspektiv baserat på att ett förväntat huvudinnehåll i en kollektivavtalad försäkring tänks vara ett höjt tak.

Från de försäkringsbolag som i dag erbjuder kompletterande inkomstförsäkring (se vidare avsnitt 3.5) i motsvarande inkomstkikt har utredningen inhämtat att ett negativt samband mellan inkomstens nivå och risken för arbetslöshet anses föreligga. Kostnaderna för att höja taket i de kompletterande inkomstförsäkringarna är således generellt sett låga medan kostnaderna för att förlänga ersättningsperioden generellt sett är höga.

Det antas bl.a. vara detta som förklarar att vissa förbund med lågt löneläge har haft svårt att få till stånd en bärkraftig inkomstförsäkring. De första 100 dagarna är också märkbart billigare att försäkra eftersom den allmänna ersättningen är högre. Det är även av mycket stor betydelse hur trygghetsavtalen ser ut.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Prop. 1996/97:107.

<sup>16</sup> För två olika perspektiv se t.ex. Blomqvist Niklas, *Vilken roll spelar arbetslöshetsförsäkringen i samhällsekonomin?*, LO, Stockholm, 2022 s. 10 respektive Uddén Sonnegård Eva, *Hur bör arbetslöshetsförsäkringen utformas? – Några personliga reflektioner kring alliansens arbetslöshetsförsäkring*, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Stockholm 2011, s. 35–37.

<sup>17</sup> Utredningens anteckningar från möten med försäkringsbolag som erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar, daterade 2022-12-21, aktbilaga 51.

### 3.2.2 Erfarenheter från takhöjningen från 25 000 till 33 000 kronor

Det är här även av intresse att studera effekterna av den takhöjning som gjordes från 25 000 till 33 000 kronor i samband med covid 19-pandemin, en höjning som numera har permanentats. Som underlag för detta har utredningen använt IAF:s statistik samt dividerat de totala kostnaderna med antalet ersättningsdagar, avseende inkomstbaserad respektive annan ersättning.

Det framkommer därvid att den genomsnittliga dagpenningen för ersättningstagare utan inkomstbaserad ersättning var 271 kronor pre-covid 19 (2017) och under 2022 låg på en nivå runt 376 kronor. Den genomsnittliga dagpenningen har alltså ökat med 39 procent samtidigt som den genomförda höjningen av taket motsvarar 40 procent ( $510/365=1,40$ ). Det höjda taket har alltså för ersättningstagare utan inkomstbaserad ersättning i princip haft fullt genomslag på kostnaderna i försäkringen.

**Tabell 3.2** Ersättningstagare med grund ersättning 2017–2022

År	Ersättnings- tagare, tusental	Ersättnings- dagar miljoner	Genomsnitt dagpenning, kronor	Ersättningstak kr/dag	Kommentar
2017	23	1,4	271	365	Pre-covid 19
2018	22	1,5	270	365	Pre-covid 19
2019	27	1,9	289	365	Pre-covid 19
2020	43	3,4	371	Höjt under året	Svårtolkat
2021	27	1,8	378	510	Covid 19
2022	23	1,5	376	510	Post-covid 19

*Källa:* IAF och utredningens egna beräkningar.

När det gäller personer med inkomstrelaterad ersättning (i praktiken de som även uppfyller ett medlemsvillkor) var den genomsnittliga dagpenningen 712 kronor pre-covid 19 (2017) och har ökat till 858 kronor post-covid 19 (2022). Den genomsnittliga dagpenningen har ökat med 21 procent. Takhöjningen från 25 000 till 33 000 kronor motsvarade däremot en höjning med hela 32 procent.

Dagpenningen har således ökat väsentligt mindre än takhöjningen. Det beror bl.a. naturligtvis på att personer som slog i taket



redan före höjningen inte erhåller högre ersättning trots takhöjningen.

**Tabell 3.3 Ersättningstagare med inkomstrelaterad ersättning 2017–2022**

År	Ersättnings- tagare, tusental	Ersättnings- dagar, miljoner	Genomsnitt dagpenning, kronor	Ersättningstak tkr/månad	Kommentar
2017	205	16,6	712	25	Pre-covid 19
2018	205	17,3	718	25	Pre-covid 19
2019	214	18,9	728	25	Pre-covid 19
2020	306	28,9	810	Höjt under året	Svårtolkat
2021	290	24,5	843	33	Covid 19
2022	207	16,0	858	33	Post-covid 19

*Källa:* IAF och utredningens egna beräkningar.

Mycket pekar också på att 2022 i hög grad liknar ett normalt år för arbetslöshetsförsäkringen som framgår av nu redovisade tidsserier. Under åren 2017–2019 varierade, om samtliga ersättningstagare beaktas (bägge tabellerna ovan) antalet ersättningstagare mellan 227 000–241 000 och antalet ersättningsdagar mellan 18,0–20,8 miljoner enligt IAF:s statistik. År 2022 var antalet ersättningstagare 230 000 och antalet ersättningsdagar 17,5 miljoner, vilket inte kraftigt avviker från tiden före pandemin. Åren däremellan 2020–2021 varierade däremot antalet ersättningstagare mellan 290 000–306 000 och antalet ersättningsdagar mellan 24,5–28,9 miljoner.

### 3.3 Tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Som nämnts ovan har arbetslöshetskassorna fått statliga bidrag för finansieringen av arbetslöshetsersättningen sedan 1935. Den statliga ersättningen har varierat över tid. Till en början täckte de statliga bidragen ungefär en tredjedel av den ersättning som betalades ut. De delar som inte täcktes av statsbidraget stod arbetslöshetskassornas medlemmar och fackliga organisationer för.

Ett statsbidrag uppdelat på en proportionell del och en progressiv del infördes i början av 1960-talet. Det sistnämnda bidraget var knutet till antalet utbetalda ersättningsdagar och var ett sätt att utjämna

medlemsavgifterna mellan arbetslöshetskassorna. Vid denna tidpunkt betalades statsbidraget ut årsvis och i efterskott.<sup>18</sup>

Det statliga åtagandet för finansieringen av arbetslöshetsförsäringen tilltog allt mer och i mitten av 1970-talet bestod drygt tre fjärdedelar av den utbetalda arbetslöshetsersättningen av statliga bidrag. I syfte att finansiera en del av arbetslöshetsersättningen, där statens andel därtills finansierats direkt över statsbudgeten, infördes 1974 en arbetsmarknadsavgift.<sup>19</sup>

I början av 1980-talet höjdes grundbidraget (det proportionella statsbidraget) till arbetslöshetskassorna för att motsvara minst 80 procent av utbetald ersättning. Det progressiva statsbidraget till de arbetslöshetskassor som hade högst arbetslöshet höjdes också.<sup>20</sup> Under 1980-talet ökade statens andel av den utbetalda arbetslöshetsersättningen från 91 procent i början av 1980-talet till 95 procent i mitten av 1980-talet.<sup>21</sup>

Utmärkande för perioden 1970–1989 var att staten successivt finansierade en allt större del av den arbetslöshetsersättning som betalades ut och att arbetslöshetskassornas medlemmar under perioden finansierade en allt mindre andel. Antalet arbetslösa medlemmar hos den enskilda arbetslöshetskassan fick också en allt mindre betydelse för dennas finansiering under perioden. Av tabellen nedan framgår utvecklingen av statens andel av utbetald arbetslöshetsersättning under åren 1974–1988.

Fram till 1989 betalades statsbidragen ut månadsvis med en summa som motsvarade föregående utbetalda ersättning. Månadsbeloppet var preliminärt och en gång per år gjordes en slutavräkning mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och arbetslöshetskassorna. Denna ersättningsmodell krävde att arbetslöshetskassorna höll egna fonder för att klara av stigande ersättningskostnader vid högre arbetslöshet. Kravet på fondering hade ursprungligen tillkommit redan på 1930-talet när statsstödet till arbetslöshetskassorna infördes. Ursprungskapitalet till fonderna kom från de organisationer som bildade arbetslöshetskassorna. Fonderna fick bara tas i anspråk om medlemsavgifterna inte täckte kostnaderna för arbetslöshetskassans verksamhet. Under 1970-talet mildrades fonderingskravet vid två tillfällen. Efter ytterligare en sänkning av fonderingskravet i början

---

<sup>18</sup> SOU 1991:57, s. 46–47.

<sup>19</sup> a. bet.

<sup>20</sup> a. bet. s. 47–51.

<sup>21</sup> a. bet. s. 47–51 och s. 111–114.

av 1980-talet motsvarade kravet tre månaders totala kostnader för arbetslöshetskassan. I det fall någon arbetslöshetskassas fond inte räckte till tvingades Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att göra en extra utbetalning.

**Tabell 3.4 Statens andel av utbetald arbetslöshetsersättning 1974–1988**

År	Andel
1974	77,4%
1975	77,3%
1976	79,3%
1977	87,3%
1978	90,2%
1979	90,9%
1980	90,8%
1981	92,4%
1982	89,3%
1983	94,9%
1984	95,3%
1985	95,0%
1986	95,1%
1987	94,9%
1988	94,0%

Källa: Prop. 1996/97:107, s. 220.

Efter att en ny modell för utbetalning av statsbidrag infördes 1989 fick arbetslöshetskassorna inte längre avsätta medel till fonder. Fonderna upplöstes därför och de medel som fanns i dessa tillföll de respektive organisationer som tagit initiativ till bildandet av de olika arbetslöshetskassorna.<sup>22</sup> Det nya utbetalningssystemet för statsbidraget som infördes 1989 innebar att arbetslöshetskassorna där efter fick ersättning med hela den utbetalda arbetslöshetsersättningen redan när denna betalades ut. Eftersom denna hantering ökade kostnaderna för statsbidraget infördes en finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna fick betala in till staten.<sup>23</sup>

På grund av flera mindre förändringar av arbetslöshetsförsäringen och ett ökande utnyttjande av densamma beroende på strukturella förändringar i arbetskraften under 1980-talet höjdes arbets-

<sup>22</sup> SOU 1991:57, s. 47–53.

<sup>23</sup> Prop. 1987/88:114, s. 2.

marknadsavgiften vid ett flertal tillfällen under detta decennium. Höjningen av arbetsmarknadsavgiften täckte dock inte kostnadsökningarna och staten fick allt oftare ta andra budgettitlar i anspråk för att täcka kostnaderna. I mitten av 1980-talet tillsattes en utredning för att se över behovet av olika förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. På grund av de ökade kostnaderna fick utredningen också i uppdrag att se över finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Utredningens förslag ledde senare till införandet av den s.k. arbetsmarknadsfonden som beskrivs mer utförligt i kapitel 5.<sup>24</sup>

### 3.4 Tidigare utredningar om arbetslöshetsförsäkringen

På 1920-talet initierades flera utredningar om statsunderstödda arbetslöshetskassor. I utredningarna återfinns bl.a. en genomgång av de system med offentligt understödda arbetslöshetskassor som då hade inrättats i Belgien. Även andra länders organisation och finansiering av en offentlig arbetslöshetsförsäkring behandlas, bl.a. den obligatoriska arbetslöshetsförsäkring som hade införts i Storbritannien 1910.<sup>25</sup> Ingen av utredningarna resulterade i något riksdagsbeslut.

1932 tillsattes en ny utredning som utmynnade i ett förslag om en frivillig arbetslöshetsförsäkring för lönearbetare. Försäkringen skulle finansieras genom statsbidrag, medlemsavgifter och arbetsgivaravgifter. Regeringen lade fram en proposition om en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring 1933 som dock avlogs. Efter att regeringen återkommit med ett omarbetat förslag fattade dock riksdagen beslut om statsunderstödda arbetslöshetskassor 1934.<sup>26</sup>

Sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen infördes 1935 har det gjorts ett flertal offentliga utredningar som innefattar arbetslöshetsförsäkringen.<sup>27</sup> De flesta av dessa utredningar har behandlat frågor om hur fler ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen, hur den ska finansieras samt hur generös den ska vara, t.ex. taket

---

<sup>24</sup> a. prop. s. 38–39.

<sup>25</sup> SÖU 1922:59 och SOU 1928:29.

<sup>26</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation: Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935–1980 och SOU 1996:51, s. 31–32.

<sup>27</sup> Se t.ex. SOU 1948:39, SOU 1955:27, SOU 1963:40, SOU 1967:66, SOU 1971:42, SOU 1978:45, SOU 1987:56, SOU 1991:57, SOU 1993:52, SOU 1996:51, SOU 1996:150, SOU 2008:53, SOU 2015:21, SOU 2020:37 och SOU 2020:46.

m.m. för ersättningsnivåer och kompensationsgraden i procent av tidigare inkomster.

Flera av de utredningar som gjorts om arbetslöshetsförsäkringen har delvis behandlat frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring och en utredning behandlar enbart denna fråga. Frågan skulle kunna sorteras i fyra delfrågor:

- Hur ska en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring administreras?
- Vilka behöver en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring?
- Vilka har en sådan (varaktig) anknytning till arbetsmarknaden att de bör omfattas av en obligatorisk försäkring?
- Hur undviker man överförsäkring vid en obligatorisk försäkring?

I samband med senare års utredningar har även frågan om hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle påverka systemet med Gent-modellen varit framträdande. Detta till följd av arbetskraftens sjunkande organisationsgrad.

Den senaste utredningen om arbetslöshetsförsäkringen är utredningen om ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) som presenterades i juni 2020. De huvudsakliga förslagen i utredningen kan sammanfattas enligt följande:

- Den nuvarande lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) med tillhörande förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska ersättas av en ny lag respektive en ny förordning. Flertalet av dagens bestämmelser ska föras över till det nya regelverket med mindre redaktionella och språkliga justeringar, samtidigt som ett antal nya materiella bestämmelser tillkommer.
- Kvalificeringen till arbetslöshetsförsäkringen ska grundas på inkomster. Till följd av detta ersätts dagens arbetsvillkor med ett inkomstvillkor.
- Ersättningsperiodens längd ska vara differentierad utifrån den sökandes förankring på arbetsmarknaden mätt utifrån förvärvsinkomster. Ersättningsens storlek ska bestämmas utifrån sökandens tidigare inkomster och medlemstid (anslutningstid till Arbetslöshetskassan Alfa).

- Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen ska trappas ned för alla med tiden i arbetslöshet.
- Beräkningsreglerna ska ändras från en dag- och veckobaserad försäkring till en månadsbaserad försäkring.

Frågan om genomförandet av förslagen i SOU 2020:37 bereds i skrivande stund fortfarande i Regeringskansliet. Remissomgången är sedan länge avslutad. Det framgår av Förutsättningsutredningens direktiv att utredningen ska förhålla sig till den pågående reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen.<sup>28</sup> Utredningens förhållningssätt till förslagen i SOU 2020:37 redovisas fortsatt i avsnitt 9.4.

### 3.5 Kompletterande inkomstförsäkring

Den första individuella inkomstförsäkringen erbjöds enligt uppgift under sent 1990-tal. Denna försäkringsprodukt finns fortsatt kvar på marknaden även om det handlar om ett litet bestånd. Avgiften är differentierad baserat på vilken arbetslöshetskassa man tillhör. Det innebär att även denna individuellt tecknade produkt är kopplad till arbetslöshetskassorna i visst avseende och i praktiken nyttjar dess handläggningsresurser. De kompletterande inkomstförsäkringarna är beroende av arbetslöshetskassornas handläggning genom att arbetslöshetskassans beslut utgör underlag för försäkringsbolaget, även om den kompletterande försäkringen är frikopplad från den offentliga arbetslöshetsförsäkringen.<sup>29</sup>

De kompletterande inkomstförsäkringarna löser vissa problem, särskilt problemet med moturval, genom att alla medlemmar i fackföreningen ansluts. En sammantagen bedömning ger vid handen att de kompletterande inkomstförsäkringarna har kommit till baserat på önskemål och behov på arbetstagarsidan och att fackföreningarnas medverkan för sådana försäkringars framväxt och fortbestånd har varit avgörande. Det har däremot inte förekommit utbudstryck från försäkringsbolag. Snarare har fackföreningar måst ta till extraordinaära åtgärder, t.ex. gå in med eget ägande av försäkringsbolag, för att produkterna skulle komma till stånd.

---

<sup>28</sup> Dir. 2021:64, s. 6.

<sup>29</sup> Genom en särskild regel i 31 § ALF reduceras dock arbetslöshetsersättningen om den totala ersättningen skulle komma att överstiga 80 procent av den tidigare inkomsten.

Praxis avseende skatt vid kompletterande inkomstförsäkring (se avsnitt 8.2.1) har också varit en förklaring till att försäkringarna har fått sådan stor omfattning som de har i dag. Dessa försäkringar är, som berörda försäkringsbolag konstaterar, väldigt viktiga för fackföreningarnas medlemsrekrytering, men för försäkringsbolagen är de fortsatt en lite ”udda” produkt.

Det var på tjänstemannasidan som de första inkomstförsäkringarna med automatisk anslutning tillkom. Dåvarande Svenska Industrijämförbundet (SIF) var först ut med att erbjuda kompletterande inkomstförsäkring som ingick i medlemskapet. SIF analyserade olika verksamhetsformer bl.a. att driva försäkringsverksamheten direkt inom ramen för själva fackförbundet, men kraven på tillsyn etc. gjorde att man valde att bilda ett särskilt sakkörsäkringsbolag år 2001. Ett år senare beslutade det första Saco-förbundet, att ansluta sina medlemmar automatiskt till en inkomstförsäkring. Antalet Saco-förbund med sådan anslutning växte sedan efter hand. Ytterligare några år senare tecknade de första LO-förbunden kompletterande inkomstförsäkringar.

Det har inom fackföreningsrörelsen funnits tveksamheter kring vilket som är det bästa sättet att hantera arbetslöshetsförsäkringen. Det fanns inledningsvis en stor tvekan till att erbjuda kompletterande inkomstförsäkringar eftersom det ansågs vara ett offentligt ansvar att erbjuda en tillräckligt generös arbetslöshetsförsäkring. Valet 2006 och de förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som det medförde anses dock allmänt ha lett till att inkomstförsäkringarna togs till heders av ytterligare fackförbund och det går att se ett tidsmässigt samband med att LO-förbund började erbjuda inkomstförsäkring efter dessa förändringar.

Den allmänna bedömningen är att inkomstförsäkringarna är uppenbart viktiga för förbunden inte minst i konkurrensen om medlemmar och i deras medlemserbjudande och detta återspeglas också i försäkringens utformning. Det är varje fackförbund som styr utformningen och normalt eftersträvar de så generösa ersättningsvillkor som möjligt för att kunna konkurrera med andra fackförbund om medlemmar.

Skadekostnaderna utgör begränsningen och restriktiviteten därvidlag hamnar i praktiken ofta på försäkringsbolaget att uppmärksamma behovet av. Generellt sett har taken höjts över tid, vilket också gäller för antalet ersatta dagar. Man har inte analyserat eller

anpassat taken i förhållande till inflationen utan dessa upplevs primärt ha styrts av konkurrensen mellan fackföreningarnas respektive erbjudanden.

Flera LO-förbund har inget tak i sina basförsäkringar vilket illustrerar att det inte finns så många medlemmar med höga inkomster. I övrigt är det generellt så att de förbund som har lägst arbetslöshetsrisk har bäst villkor. Vad gäller taknivåerna har förbund med få höginkomsttagare möjlighet att billigt höja nivån samtidigt som detta då riskerar att sticka i ögonen på merparten av förbundets medlemmar. Motsatt har förbund med många höginkomsttagare svårt att höja taken av kostnadsskäl men hålls inte på samma sätt tillbaka av att det sticker i ögonen på andra medlemmar.

Sammantaget upplever flera intervjuade att detta leder till ungefär likvärdiga önskemål mellan förbunden. De kompletterande inkomstförsäkringarna varierar framför allt med avseende på tak och antal ersättningsdagar. Ovanpå detta försäkringsskydd för alla medlemmar erbjuder försäkringsbolagen tilläggsförsäkringar som kan se mera olika ut och har större likheter med andra försäkringsprodukter.<sup>30</sup>

### 3.6 Kollektivavtalade omställningsavtal

Arbetsmarknadens parter började teckna omställningsavtal i början av 1970-talet<sup>31</sup>. Först omfattades i huvudsak privatanställda tjänstemän. Antalet omställningsavtal har sedan blivit allt flera och finns nu inom de flesta avtalsområden. För att vara berättigad till omställningsstöd ska personen enligt huvudregeln vara uppsagd p.g.a. arbetsbrist.

Enligt en av parternas underlagsrapporter inför de fortsatta förhandlingarna om anställningsskydd och omställning tillkom omställningsavtalen bl.a. på grund av kritik mot Arbetsförmedlingens funktion och prioriteringar.<sup>32</sup> Omställningsorganisationerna (som handhar den verksamhet som omställningsavtalen omfattar) arbetar därför i huvudsak med olika stödinsatser till den som blir arbetslös.

<sup>30</sup> Utredningens anteckningar från möten med försäkringsbolag som erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar, daterade 2022-12-21, aktbilaga 51.

<sup>31</sup> Omställningsorganisationerna regleras i kollektivavtal och finansieras genom att arbetsgivaren avsätter en procentuell andel av lönesumman till dessa.

<sup>32</sup> Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning – Ett förstärkt system för omställning. LO, PTK och Svenskt Näringsliv 2020, s. 106.



Omställningsavtalen för tjänstemän i privat sektor och offentligt anställda ger också kompletterande ersättning avseende den delen av lönen som överstiger takbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen. Denna ersättning brukar kallas för avgångsersättning (AGE). Den AGE som betalas ut från omställningsorganisationerna avlastar inkomstförsäkringarna och en takhöjning i arbetslöshetsförsäkringen innebär att kostnaderna för AGE minskar. För arbetare i privat sektor erbjuds i stället för AGE ett engångsbelopp, avgångsbidrag (AGB), som anses vara ett slags skadestånd för att anställningen upphört. AGB avlastar inte inkomstförsäkringarna och påverkas inte av en takhöjning.

Avsättningarna från arbetsgivarna till de olika omställningsavtalen skiljer sig åt när det gäller storleken. Generellt är avsättningarna lägre för offentliga arbetsgivare, vilket kan förmodas spegla att risken för arbetslöshet är högre i privat sektor. Storleken på de totala AGE-utbetalningarna är relativt sett betydligt större för dem som arbetar som tjänstemän i privat sektor. Detta beror rimligtvis både på högre arbetslöshet och högre löner för dessa tjänstemän i förhållande till de statligt och kommunalt anställda som blir arbetslösa.



## 4 Arbetslöshetskassornas roll i dagens arbetslöshetsförsäkring

Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen handläggs, liksom när den infördes 1935, av arbetslöshetskassor. Sedan 1998 regleras arbetslöshetskassornas verksamhet och arbetslöshetsförsäkringen i två separata lagar, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) respektive lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) med tillhörande förordningar och föreskrifter.

Till följd av att det finns två olika regelkomplex beskrivs dessa i varsitt kapitel. I detta kapitel finns en redogörelse för arbetslöshetskassornas verksamhet och struktur (4.1) samt regleringen i LAK (4.2). Kapitlet innehåller också en redogörelse för den nuvarande finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen (4.3). Vidare behandlas statens uttag av avgifter och skatter enligt socialavgiftslagen samt lagen om allmän löneavgift (4.4) liksom arbetslöshetskassornas ekonomi (4.5) och medlemsavgifter (4.6). Först i kapitel 6 finns en genomgång av regelverket för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen samt för reglerna i ALF.

### 4.1 Arbetslöshetskassornas uppgifter och verksamhet

Arbetslöshetskassorna handlägger ärenden om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och betalar ut densamma. Arbetslöshetskassorna är medlemsorganisationer där medlemskapet är frivilligt. De är formellt fristående från fackförbund eller branschorganisationer men delar ofta namn, historia och i viss utsträckning styrelsefunktionärer med sådana organisationer. Administrativt samarbete förekommer också i olika utsträckning vilket beskrivits i olika rapporter

från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.<sup>1</sup> Den som är medlem i en arbetslöshetskassa behöver dock inte vara medlem i en närstående facklig organisation.

Det finns för närvarande 24 registrerade arbetslöshetskassor inklusive den kompletterande arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassorna är huvudsakligen organiserade efter yrken och/eller branscher.

Den kompletterande arbetslöshetskassan, Arbetslöshetskassan Alfa, handlägger ärenden om ersättning för de ersättningssökande som inte är medlemmar i någon arbetslöshetskassa. Det är möjligt för enskilda att (bransch- och yrkesoberoende) ansluta sig till Arbetslöshetskassan Alfa och på så sätt få samma rättigheter när det gäller ersättningsrätten som medlemmar i andra arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassan Alfa har dock bara en enda medlem, nämligen arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation, *Sveriges akassor*. Att vara ansluten till Arbetslöshetskassan Alfa medför således inga rättigheter som normalt följer av ett medlemskap, såsom möjligheten att delta i val av ombud till föreningsstämman.<sup>2</sup>

Antalet arbetslöshetskassor har minskat under 2000-talet. I slutet av 1990-talet fanns drygt 40 arbetslöshetskassor.<sup>3</sup> Minskningen av antalet arbetslöshetskassor hänger samman med och återspeglas även i arbetslöshetskassornas verksamhetsområden (se avsnitt 4.2.1). Arbetslöshetskassorna har genom fusioner blivit allt större. Fastän arbetslöshetskassorna fortfarande är en slags föreningar utför de förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning. Genom reglering och praxis har de också kommit att jämföras med statliga myndigheter i allt fler avseenden (se avsnitt 9.2).

Medlemmarna i arbetslöshetskassorna är inte jämnt fördelade mellan de olika arbetslöshetskassorna. Den största arbetslöshetskassan, Akademikernas arbetslöshetskassa, hade nästan 760 000 medlemmar medan den minsta, Säljarnas arbetslöshetskassa, hade knappt 8 000 medlemmar i december 2022. I tabell 4.1 på nästa sida finns en fördelning av arbetslöshetskassornas medlemmar på respektive arbetslöshetskassa i december 2022.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Rapport 2018:2.

<sup>2</sup> Den kompletterande arbetslöshetskassan regleras i 85–87 b §§ LAK.

<sup>3</sup> SOU 1996:51, s. 76.

**Tabell 4.1 Medlemsantal och öppet arbetslösa i respektive arbetslöshetskassa (december 2022)**

Arbetslöshetskassa	Antal medlemmar	Varav öppet arbetslösa
Akademikernas	759 744	7 835
Unionens	728 635	16 110
Kommunalarbetarnas	603 943	18 461
IF Metalls	275 005	6 481
Handelsanställdas	188 067	5 802
Arbetslöshetskassan Alfa	155 202*	20 053
Lärarnas	153 541	1 558
Vision	147 288	2 180
Byggnadsarbetarnas	131 649	4 758
Småföretagarnas	104 027	2 813
Transportarbetarnas	97 176	3 704
Hotell- och restauranganställdas	86 589	5 832
Ledarnas	78 659	1 045
Sekos	77 667	2 276
STs	76 597	819
Finans- och försäkringsbranschens	49 030	516
Fastighets	46 474	2 296
GS	45 432	1 349
Elektrikernas	30 980	358
Livsmedelsarbetarnas	29 443	1 031
Pappersindustriarbetarnas	12 692	269
Journalisternas	9 899	208
Sveriges arbetares	8 858	421
Säljarnas	7 591	299
<b>Totalt</b>	<b>3 904 198</b>	<b>155 719</b>

\* Gäller antalet anslutna eftersom Arbetslöshetskassan Alfa bara har en medlem, Sveriges a-kassor.

Källa: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Arbetsförmedlingen.

Tabellen innehåller också information om hur många av arbetslöshetskassans medlemmar som var inskrivna på Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa i december 2022. Eftersom arbetslösheten kan variera under året ska detta ses som en ögonblicksbild över fördelningen av arbetslösa på respektive arbetslöshetskassa.

## 4.2 Bestämmelser om arbetslöshetskassan

Ärenden om arbetslöshetsersättning hanteras enligt 1 § LAK av arbetslöshetskassor. En förening som vill verka som arbetslöshetskassa måste enligt 7 § LAK vara registrerad hos Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF). Eftersom handläggningen av ärenden om arbetslöshetsersättning innefattar myndighetsutövning har arbetslöshetskassorna delegerats uppgiften att administrera arbetslöshetsförsäkringen med beaktande av 12 kap. 4 § regeringsformen (RF). Överlämnandet till arbetslöshetskassorna har skett genom 5 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Arbetslöshetskassans högsta beslutande organ är föreningsstämman. På föreningsstämman väljer arbetslöshetskassans medlemmar, genom valda ombud, en styrelse som är ansvarig för arbetslöshetskassans verksamhet. Styrelsen utser en kassaföreståndare, som är ansvarig chef för den löpande verksamheten på arbetslöshetskassan. Det finns särskilda bestämmelser som reglerar styrelsens arbete och vilka krav som ställs på de personer som ska väljas till styrelseledamöter.<sup>4</sup>

En arbetslöshetskassa har endast till uppgift att handlägga ärenden om arbetslöshetsersättning och får inte bedriva annan verksamhet.<sup>5</sup> Arbetslöshetskassans företagsnamn ska innehålla ordet arbetslöshetskassa och endast arbetslöshetskassor som är registrerade enligt LAK får använda detta ord i sitt företagsnamn.<sup>6</sup>

Arbetslöshetskassan har rätt till statsbidrag för de kostnader den har för att betala ut arbetslöshetsersättning. Sådan ersättning betalas ut enligt bestämmelserna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Det finns särskilda regler för hur en arbetslöshetskassa får bildas och för hur verksamheten ska bedrivas. För att en arbetslöshetskassa ska kunna registreras krävs att den har till ändamål att ge sina medlemmar arbetslöshetsersättning och antalet medlemmar ska vara minst 10 000 vid registrering av en ny arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassan ska vidare ha antagit stadgar, utsett en styrelse och revisorer.<sup>7</sup>

Det finns krav på stadgarnas innehåll i LAK, men undantag från dessa får beviljas av tillsynsmyndigheten (IAF) om det finns sär-

---

<sup>4</sup> 15–33 §§ LAK. Begreppet företagsnamn har här ersatt det tidigare använda begreppet *firma*.

<sup>5</sup> 6 § LAK.

<sup>6</sup> 4 § LAK.

<sup>7</sup> 3 § LAK.

skilda skäl.<sup>8</sup> Enligt uppgift från IAF har några sådana undantag inte gjorts.<sup>9</sup> Arbetslöshetskassan ska anmäla stadgeändringar som tas av föreningsstämman till IAF, som ska pröva anmälan. Kassan ska löpande också bl.a. anmäla de personer som har utsetts till styrelseledamöter, kassaföreståndare, suppleanter, firmatecknare och revisorer. Även hur arbetslöshetskassans firma tecknas ska anmälas till IAF.<sup>10</sup>

För att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska personen som ansöker om medlemskap vid ansökningstillfället förvärvsarbeta och uppfylla villkoren i arbetslöshetskassans stadgar om arbete inom dess verksamhetsområde. Den som vid ansökningstillfället inte arbetar har rätt att bli medlem, om denne uppfyllde villkoren när han eller hon arbetade senast. Det är inte tillåtet att vara medlem i flera arbetslöshetskassor samtidigt.<sup>11</sup>

#### 4.2.1 Arbetslöshetskassornas verksamhetsområden

Enligt LAK ska en arbetslöshetskassa ha ett avgränsat verksamhetsområde. Ett verksamhetsområde ska enligt LAK omfatta en viss yrkeskategori eller bransch eller vissa närbesläktade sådana.<sup>12</sup> Vidare framgår att en förutsättning för att bevilja ändring av arbetslöshetskassans verksamhetsområde är att verksamhetsområdet inte helt eller delvis sammanfaller med det registrerade verksamhetsområdet för en annan arbetslöshetskassa<sup>13</sup>, en regel som däremot inte tillämpas för redan befintliga överlappande verksamhetsområden. Detta krav gäller heller inte för den kompletterande arbetslöshetskassan, Arbetslöshetskassan Alfa.<sup>14</sup> Flertalet av de verksamhetsområden som arbetslöshetskassorna har i dag blev registrerade långt innan reglerna i LAK tillkom.

Nedan finns en beskrivning av hur arbetslöshetskassornas verksamhetsområden är avgränsade och hur de överlappar varandra.<sup>15</sup> De flesta arbetslöshetskassor har verksamhetsområden som omfattar en bransch eller flera angränsande branscher som deras medlemmar verkar inom. Några få arbetslöshetskassor har fortfarande verksam-

<sup>8</sup> 5 § LAK.

<sup>9</sup> Enligt e-post från IAF den 12 december 2022, aktbilaga 46.

<sup>10</sup> 9–14 §§ LAK.

<sup>11</sup> 34 § LAK.

<sup>12</sup> 1 § andra stycket LAK.

<sup>13</sup> 8 § LAK.

<sup>14</sup> 87 § andra stycket LAK.

<sup>15</sup> Uppgifterna är hämtade från arbetslöshetskassornas stadgar (som finns registrerade hos IAF).

hetsområden som omfattar vissa yrkeskategorier. Till följd av fusioner mellan arbetslöshetskassor omfattar verksamhetsområdena i vissa fall en mycket stor mängd branscher. I vissa fall är arbetslöshetskassornas verksamhetsområden inte helt logiskt utformade och innehåller också i några fall små grupper, som får anses vara långt ifrån arbetslöshetskassans huvudsakliga verksamhetsområde. Arbetslöshetskassor har också fusionerats utan att närstående fackliga organisationer har gjort det.

Några arbetslöshetskassor har verksamhetsområden som omfattar påtagligt många eller till och med flertalet arbetstagare. Bland dessa återfinns Akademikernas arbetslöshetskassa vars verksamhetsområde utgår från utbildning i stället för från branschtillhörighet – verksamhetsområdet begränsas av kravet på att medlemmen ska vara akademiker. Begreppet akademiker definieras dock inte.

Ett antal arbetslöshetskassor har verksamhetsområden som är avgränsade till en mer begränsad del av arbetsmarknaden och flera av dessa arbetslöshetskassor har dessutom verksamhetsområden som inte medger att företagare blir medlemmar. Detta utmärker främst de tolv arbetslöshetskassor som är närstående till fackliga organisationer inom LO.

Även de fem arbetslöshetskassor som är närstående fackliga organisationer inom TCO har mer avgränsade verksamhetsområden i förhållande till de arbetslöshetskassor som organiserar företagare och akademiker.

De 22 Saco-förbunden är närstående Akademikernas arbetslöshetskassa liksom TCO-anslutna Vårdförbundet.<sup>16</sup>

## Arbetslöshetskassor för företagare

En majoritet av arbetslöshetskassorna har verksamhetsområden som inte bara omfattar anställda utan också företagare. Flera av de tidigare renodlade företagarkassorna har däremot upphört genom fusion. Den mest renodlade företagarkassan är nu Småföretagarnas arbetslöshetskassa som har ett verksamhetsområde vilket i princip omfattar företagare inom alla verksamhetsområden på arbetsmark-

---

<sup>16</sup> Från hösten 2021 tillhörde Lärarförbundet (som tidigare var ett TCO-förbund) Saco. Detta förbunds närstående arbetslöshetskassa har inte fusionerats med Akademikernas arbetslöshetskassa när Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund sedermera fusionerades och blev Sveriges Lärare den 1 januari 2023.



naden. Även Unionens arbetslöshetskassa har många företagarmedlemmar bl.a. till följd av en tidigare fusion med Svensk Handels arbetslöshetskassa.

Några av de arbetslöshetskassor som främst organiserar anställda har verksamhetsområden som i formell mening skulle kunna omfatta de flesta företagare. Ytterligare några andra har verksamhetsområden där det tydligt framgår att de organiserar företagare inom det egna verksamhetsområdet (i något fall också koncentrerat till en mycket specifik grupp). Drygt hälften av arbetslöshetskassorna har stadgereglerade verksamhetsområden där det huvudsakligen framgår att verksamhetsområdet bara omfattar anställda, men i några av dessa fall finns ändå skrivningar om att verksamhetsområdet innefattar grupper av företagare. I det sistnämnda fallet har verksamhetsområdets något motsägelsefulla omfattning formulerats i samband med fusioner.

#### 4.2.2 Arbetslöshetskassornas samverkan

Det framgår av lagen om arbetslöshetskassor att arbetslöshetskassorna ska samverka i frågor om administration, service, information, utbildning och utveckling av arbetslöshetskassornas verksamhet.<sup>17</sup> I förarbetena till lagen motiveras kravet på samverkan med att den leder till effektiviseringar, kostnadsbesparingar och en enhetligare tillämpning av regelverket.<sup>18</sup>

Samverkan sker i stor utsträckning via organisationen *Sveriges akassor* (tidigare Arbetslöshetskassornas samorganisation) som är en ideell förening i vilken samtliga arbetslöshetskassor är medlemmar. Värt att notera är att denna organisation inte är reglerad i LAK och att den inte står under statlig tillsyn.

---

<sup>17</sup> 88 § LAK.

<sup>18</sup> Prop. 1996/97:107, s. 125.

### 4.2.3 Tillsynen över arbetslöshetskassorna

Sedan 2004 ansvarar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för den offentliga tillsynen över arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen. Tillsynen regleras i 89–92 §§ LAK och preciseras i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

## 4.3 Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

ARBOM-utredningen<sup>19</sup> som presenterades 1996 ligger till grund för utformningen av arbetslöshetsförsäkringens nuvarande finansiering. Arbetsmarknadsavgiften skulle enligt utredningens förslag fortsatt utgöra den största delen i finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. Tillfälliga underskott borde enligt utredningen täckas med allmänna budgetmedel medan tillfälliga överskott borde tillfalla staten.<sup>20</sup> Arbetslöshetskassornas administrativa kostnader skulle även fortsättningsvis täckas av dess medlemmar.

Utredningen föreslog också att arbetslöshetskassornas medlemmar i högre utsträckning än tidigare skulle bidra till finansieringen.<sup>21</sup> Enligt förslaget i betänkandet skulle därför inkomstbortfallsdelen i arbetslöshetsförsäkringen till största delen finansieras av arbetsmarknadsavgiften medan resterande del skulle täckas av avgifter från arbetslöshetskassornas medlemmar. Det i utredningen föreslagna grundbeloppet skulle däremot i sin helhet täckas av arbetsmarknadsavgiften. Till följd av utredningens förslag skulle medlemsavgifterna till arbetslöshetskassorna behöva höjas för att medlemmarna på så sätt skulle öka sitt direkta bidrag till finansieringen.<sup>22</sup>

Fördelningen av kostnaderna för finansieringen mellan staten och arbetslöshetskassorna har varierat ganska kraftigt under den senaste 20-årsperioden (se tabell 4.2 på nästa sida). Under perioden 2007–2013 införde den dåvarande regeringen först en förhöjd finansieringsavgift 2007 och sedan en arbetslöshetsavgift som fanns åren 2008–2013. Syftet med bägge dessa avgifter var att medlemsavgiften hos arbetslöshetskassorna skulle spegla arbetslöshetsnivån

<sup>19</sup> SOU 1996:150.

<sup>20</sup> a. prop., s. 308.

<sup>21</sup> År 1995 var arbetslöshetskassornas bidrag till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen i genomsnitt tre procent av utbetald ersättning (a. prop., s. 289).

<sup>22</sup> a. prop., s. 308.

hos respektive arbetslöshetskassa. Avgiftsändringarna ledde till att statens andel av finansieringen minskade medan arbetslöshetskassornas andel (genom höjda medlemsavgifter) ökade.

**Tabell 4.2 Arbetslöshetskassornas finansieringsavgifter och utbetald arbetslöshetsersättning 2002–2022**

År	Total finansieringsavgift (mkr)	Utbetald arbetslöshetsersättn. (mkr)	Finansieringsavgiftens andel av utbetald ersättn./ statens andel
2002	2 817	22 677	12% / 88%
2003	3 010	28 465	11% / 89%
2004	3 068	32 614	9% / 91%
2005	3 102	31 189	10% / 90%
2006	3 132	26 918	12% / 88%
2007	11 311 <sup>1</sup>	19 438	59% / 41%
2008	8 391 <sup>**</sup>	13 592	62% / 38%
2009	7 749 <sup>**</sup>	19 561	38% / 62%
2010	6 239 <sup>**</sup>	17 615	35% / 65%
2011	4 958 <sup>**</sup>	13 112	38% / 62%
2012	5 193 <sup>**</sup>	13 710	38% / 62%
2013	5 521 <sup>**</sup>	14 633	38% / 62%
2014	2 851 <sup>***</sup>	13 385	21% / 79%
2015	2 997	12 738	24% / 76%
2016	3 365	12 517	24% / 76%
2017	3 438	12 245	28% / 72%
2018	3 495	12 826	27% / 73%
2019	3 559	14 318	25% / 75%
2020	4 159	24 595	17% / 83%
2021	4 488	21 369	21% / 79%
2022	4 601	14 398	32% / 68%

<sup>1</sup> Inklusivt den förhöjda finansieringsavgiften som infördes 2007.

<sup>\*\*</sup> Inklusivt arbetslöshetsavgiften som ersatte den förhöjda finansieringsavgiften 2008.

<sup>\*\*\*</sup> Arbetslöshetsavgiften avskaffades den 31 december 2013.

Källa: IAF samt ESV (uppgiften om finansieringsavgiften 2002–2005).

Statens andel sjönk från cirka 90 procent till cirka 40 procent åren 2007–2008 för att sedan öka till cirka 60 procent under åren fram till dess att arbetslöshetsavgiften avskaffades 2014. Därefter ökade åter statens andel medan arbetslöshetskassornas andel av finansieringen sjönk. Detta fick till följd att arbetslöshetskassornas medlemsavgifter sänktes.

Sedan 2014 har statens andel av finansieringen legat mellan 72 och 79 procent. Under pandemiåret 2020 sjönk arbetslöshetskassornas andel av finansieringen p.g.a. att utbetalningarna av arbetslöshetsersättning ökade kraftigt till följd av hög arbetslöshet och att ersättningstaket i arbetslöshetsförsäkringen höjdes. Detta skedde trots att antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna ökade och fick till följd att finansieringsavgiften visserligen ökade i absoluta tal men att den relativa andelen sjönk p.g.a. att utbetalningarna av ersättning ökade ännu mer. Efter att pandemieffekterna på arbetsmarknaden avtagit har finansieringsavgifternas andel av finansieringen åter ökat

En sammanfattande slutsats som torde kunna dras baserat på ovanstående är att utbetald arbetslöshetsersättning varierar påtagligt kraftigare än finansieringsavgifterna vilket i sin tur förklarar varför statens andel av kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen varierar så kraftigt upp och ned mellan enskilda år.

#### **4.4 Statens uttag av avgifter och skatter enligt socialavgiftslagen samt lagen om allmän löneavgift**

I socialavgiftslagen (2000:980) finns bestämmelser om avgifter för finansiering av systemen för social trygghet. Socialavgifter utgörs av bl.a. arbetsgivaravgifter. Arbetsgivarna betalar arbetsgivaravgifter som något förenklat beräknas på den anställdes lönesumma. De arbetsgivare som betalar arbetsgivaravgifter enligt socialavgiftslagen ska varje år också betala en allmän löneavgift enligt 1 § lagen (1994:120) om allmän löneavgift. Av tabellen nedan framgår procentsatserna för de avgifter som arbetsgivarna betalar.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Uppgifterna i tabellen avser de avgifter som arbetsgivarna betalar enligt huvudregeln, för t.ex. yngre personer under 18 år och äldre personer över 65 år betalas en lägre avgift.

**Tabell 4.3** Arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift i procent av lönesumman

Avgift/skatt	%
<b>Arbetsgivaravgifter</b>	<b>19,80</b>
varav sjukförsäkringsavgift	3,55
varav föräldraförsäkringsavgift	2,60
varav ålderspensionsavgift	10,21
varav efterlevandepensionsavgift	0,60
varav arbetsmarknadsavgift	2,64
varav arbetsskadeavgift	0,20
<b>Allmän löneavgift</b>	<b>11,62</b>
<b>Summa</b>	<b>31,42</b>

Arbetsmarknadsavgiften är den del av arbetsgivaravgiften som är tänkt att finansiera arbetslöshetsförsäkringen och regleras i socialavgiftslagen (2000:980) och i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Där framgår att arbetsmarknadsavgiften utöver arbetslöshetsersättningen också ska finansiera aktivitetsstödet, tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, kostnader enligt lönegarantilagen och statliga ålderspensionsavgifter på ovanstående. Eventuellt överskott från arbetsmarknadsavgiften fonderas inte utan används löpande till andra kostnader som staten har medan ett eventuellt underskott absorberas av statsbudgeten.<sup>24</sup>

## 4.5 Arbetslöshetskassornas ekonomi

Arbetslöshetskassorna tar ut avgifter från medlemmarna, vilka beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.6. Till detta kommer viss mindre avkastning på eget kapital. Sammanlagt uppgick medlemsavgifterna till 6,5 miljarder kronor under 2022.<sup>25</sup>

Arbetslöshetskassornas administration bekostas med det ekonomiska överskott som uppstår givet övriga transaktioner. Hur stora medel som behöver disponeras för administrationen har varit tämligen stabilt och följt den allmänna prisutvecklingen under den senaste tioårsperioden, förutom i samband med covid 19-pandemin då medel som togs i anspråk för administrationen steg snabbare.

<sup>24</sup> Jfr förslagen i den s.k. ARBOM-utredningen, SOU 1996:150, s. 308.

<sup>25</sup> IAF.

Nödvändiga medel för administration uppgick till knappt 2 miljarder kronor under 2022. I tabellen 4.4 nedan finns som jämförelse en sammanställning av arbetslöshetskassornas administrationskostnader i förhållande till utbetald ersättning för den senaste femårsperioden.

**Tabell 4.4 Arbetslöshetskassornas administrationskostnader i förhållande till utbetald ersättning 2017–2021**

År	Utbetald arbetslöshetsersättning	Adm. kostnad (mkr)	Andel av utbet. ersättn. (%)
2017	12 200	1 600	13
2018	12 800	1 600	13
2019	14 300	1 600	11
2020	24 600	1 800	7
2021	21 400	1 900	9

*Källa:* IAF. Siffrorna är avrundade.

Storleken på uttaget av finansieringsavgift från respektive arbetslöshetskassa regleras i LAK och beror på antal medlemmar och den inkomstrelaterade ersättningens genomsnittliga nivå per månad i samma arbetslöshetskassa.<sup>26</sup> Det är IAF som fakturerar arbetslöshetskassorna för finansieringsavgiften varje månad och som ser till att avgiften betalas in till staten. Finansieringsavgifterna från arbetslöshetskassorna uppgick till sammanlagt 4,6 miljarder kronor under 2022.<sup>27</sup>

Under 2022 betalade arbetslöshetskassorna ut sammanlagt 14,4 miljarder kronor i arbetslöshetsersättning.<sup>28</sup> Statsbidraget täcker till fullo kassornas kostnader för utbetald ersättning och erhålls i direkt anslutning till att arbetslöshetsersättningen betalas ut till den ersättningsberättigade. Arbetslöshetskassorna behöver alltså inte hålla egna medel för utbetalningen av arbetslöshetsersättningen.

Förenklat kan sägas att processen kring utbetalningen av statsbidraget till arbetslöshetskassorna genomförs i fem steg:

1. Sedan medlemmen i arbetslöshetskassan ansökt om ersättning och beviljats sådan skickas information till utbetalande bank från arbetslöshetskassan om hur mycket ersättning den sökande ska få utbetald.

<sup>26</sup> 48 § LAK.

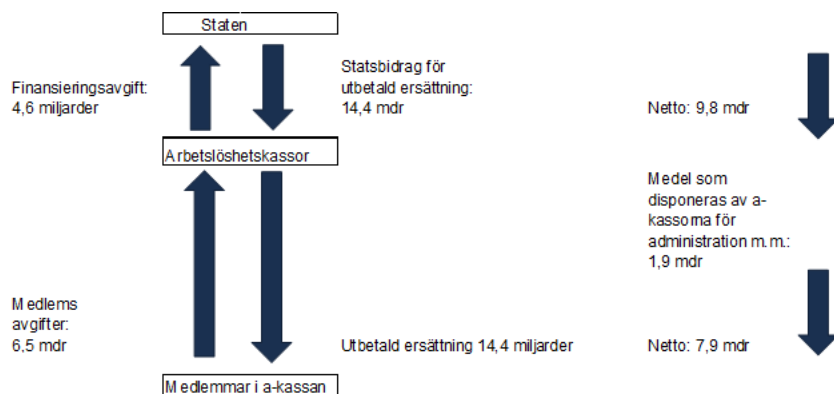
<sup>27</sup> IAF. Se även avsnitt 4.6 för en närmare analys av finansieringsavgiftens bestämningsfaktorer.

<sup>28</sup> IAF, dock Ekonomistyrningsverket avseende finansieringsavgiften 2002–2005.

2. Arbetslöshetskassan ansöker om statsbidrag för ersättningen i ett särskilt system<sup>29</sup> hos Arbetsförmedlingen.
3. Arbetsförmedlingen får en fil<sup>30</sup> från utbetalande bank med uppgifter enligt punkt 1 för avstämning.
4. Arbetsförmedlingen betalar ut statsbidraget till arbetslöshetskassans bankkonto i utbetalande bank.
5. Utbetalande bank betalar ut arbetslöshetsersättningen till den ersättningssökande med medel från arbetslöshetskassans konto.

I figur 4.1 nedan finns en sammanställning av arbetslöshetskassornas ekonomi som överskådligt visar flödet mellan staten, arbetslöshetskassorna och deras medlemmar.

**Figur 4.1 Arbetslöshetskassornas ekonomi år 2022, bruttoflöden (till vänster) respektive nettoflöden (till höger)**



Källa: IAF.

Av figuren framgår sammanfattningsvis att staten vid en nettoberäkning tillförde 9,8 miljarder kronor till arbetslöshetskassorna som sedan medlemsavgifterna räknats av netto betalade ut 7,9 miljarder kronor till sina medlemmar år 2022. Skillnaden däremellan motsvarar i huvudsak de medel som arbetslöshetskassorna behöver för sin administration, vilket motsvarar ett påslag på 13 procent på utbetalda ersättningar. Denna

<sup>29</sup> Systemet i fråga kallas för "Stark".

<sup>30</sup> Swedbank benämner denna "SUS-fil".

andel varierar som sagt kraftigt beroende på hur mycket arbetslöshetsersättning som betalas ut under året.

#### 4.6 Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter

Medlemsavgifterna varierar mellan de olika arbetslöshetskassorna och den genomsnittliga medlemsavgiften var 145 kronor i månaden i december 2022. Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter ska godkännas av IAF.<sup>31</sup> Det är tillåtet för arbetslöshetskassorna att ta ut olika avgifter för olika medlemskategorier.<sup>32</sup> Denna möjlighet tillämpas emellertid sparsamt och då inte baserat på varierande risk för arbetslöshet. Fyra arbetslöshetskassor tar ut olika avgifter för de som inte är medlemmar i en närstående facklig organisation. Två av dessa arbetslöshetskassor tar ut 9 kronor mer i månaden och två arbetslöshetskassor tar ut 10 kronor mer i månaden.

Medlemsavgiftens storlek beror på vilka medel som behövs för arbetslöshetskassans administration och på finansieringsavgiften. Den sistnämnda påverkas kraftigt vid höjningar av inkomsttaket i arbetslöshetsförsäkringen men är inte direkt beroende av arbetslöshetens omfattning varken på totalnivå eller för den enskilda arbetslöshetskassan.

Arbetslösheten bland arbetslöshetskassans medlemmar och olika långa arbetslöshetsperioder för arbetslöshetskassornas medlemmar absorberas fullt ut av statskassan och påverkar således inte finansieringsavgiften. Inte heller antalet medlemmar som finansieringsavgiften ska spridas ut på förändrar inte finansieringsavgiften beräknad per medlem. Skillnader i arbetslöshetsnivån mellan arbetslöshetskassorna kan dock ha en påverkan på vilka medel som behövs för administrationen utslaget per medlem.

I tabell 4.5 på nästa sida finns en sammanställning av arbetslöshetskassornas ianspråkta medel för administration och finansieringsavgifter, i bägge fallen utslaget per medlem. Av tabellen framgår också medlemsavgiften för respektive arbetslöshetskassa samt genomsnittligt utbetald dagpenning.

---

<sup>31</sup> 43 § LAK.

<sup>32</sup> 41 § LAK.



**Tabell 4.5 Arbetslöshetskassornas administrationskostnader, finansieringsavgifter, medlemsavgifter och genomsnittlig dagpenning, kronor**

Arbetslöshetskassa	Adm.kostn. /medlem per år	Adm.kostn. /ersättn. tagare per år	Fin.avg. /medlem per år	Medlemsavg. /månad	Genom- snittl. dag- penning
Akademikernas	265	7 462	1 312	130	997
Alfa	895	6 293	1 015	150	770
Byggnadsarbetarnas	547	5 868	1 203	146	917
Elektrikernas	486	11 824	1 205	140	919
Fastighets	674	5 003	1 011	130	765
Finans- och Försäkringsbranschens	380	11 707	1 315	140	989
GS	840	9 901	1 187	170	890
Handelsanställdas	752	7 648	1 089	145	829
Hotell- och Restauranganställdas	952	3 630	1 026	157	771
IF Metalls	405	6 083	1 189	139	900
Journalisternas	634	6 810	1 297	165	975
Kommunalarbetarnas	475	5 100	994	120	758
Ledarnas	338	7 328	1 393	150	1 049
Livsmedelsarbetarnas	470	4 728	1 161	145	873
Lärarnas	324	8 688	1 228	130	928
Pappersindustriarbetarnas	822	17 061	1 334	170	997
Sekos	595	7 006	1 197	157	911
Småföretagarnas	719	9 229	1 087	159	818
STs	399	10 449	1 234	135	934
Sveriges arbetares	576	4 432	1 048	135	826
Säljarnas	744	6 954	1 274	155	950
Transportarbetarnas	529	4 169	1 144	130	870
Unionens	448	5 384	1 228	140	932
Vision	403	8 502	1 192	135	906
<b>Medel</b>	<b>570</b>	<b>7 571</b>	<b>1 182</b>	<b>145</b>	<b>895</b>

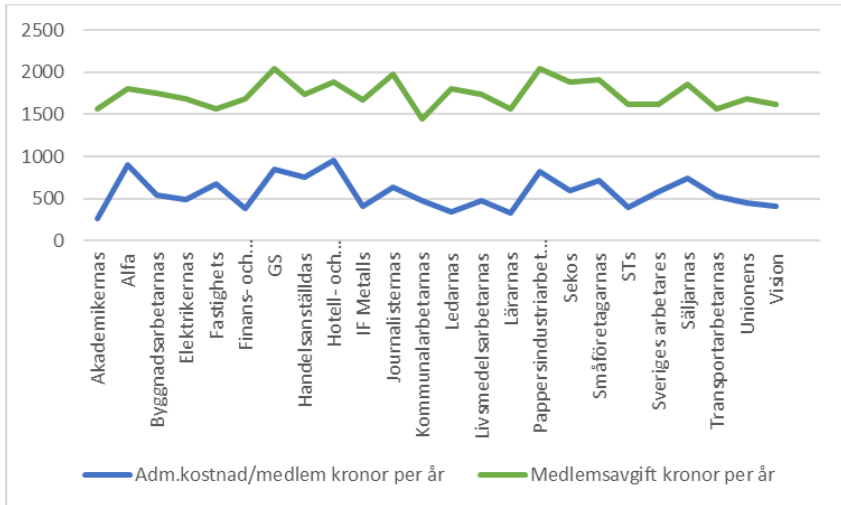
\* Avgift för anslutna.

\*\* Lägre avgift för medlemmar i närstående fackförbund.

Källa: IAF:s uttag från sin statistikdatabas 2023-06-26 samt egna beräkningar.

Sammanfattningsvis förefaller en viktig förklaring till variationer i avgifter vara skillnader i arbetslöshetskassornas egna administrationskostnader. Det illustreras i figur 4.2 på nästa sida.

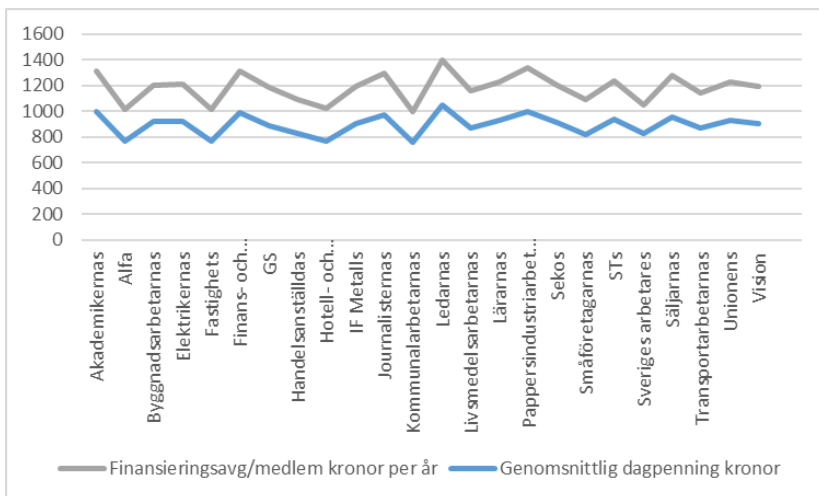
**Figur 4.2** Arbetslöshetskassornas administrativa kostnad per medlem/år och medlemsavgift/år, kronor



Källa: IAF:s uttag från sin statistikdatabas 2023-06-26 samt egna beräkningar.

Som framgår av figur 4.3 nedan styrs dock finansieringsavgiften framför allt av den genomsnittliga dagpenningen, vilket är helt i enlighet hur avgiftens beräkning görs.

**Figur 4.3** Arbetslöshetskassornas genomsnittliga dagpenning och finansieringsavgift per medlem/år, kronor



Källa: IAF:s uttag från sin statistikdatabas 2023-06-26 samt egna beräkningar.

## 5 En finansiering utanför statens budget har prövats tidigare

I detta kapitel finns en redogörelse för den s.k. Arbetsmarknadsfonden som skapades i slutet av 1980-talet för att finansiera statens åtaganden för arbetslöshetsförsäkringen utanför statens budget. Fonden avvecklades redan 1995 p.g.a. att dess ekonomiska situation blivit ohållbar och Förutsättningsutredningen redovisar därför också en simulering av vad det skulle ha kostat att behålla fonden.

### 5.1 Staten ville finansiera arbetslöshetsförsäkringen utanför budgeten

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen gjordes om 1989. Ambitionen var att skapa ett slutet system där arbetslöshetsförsäkringen (och permitteringslönesystemet, som införts 1985) finansierades utanför statens budget. För att trygga den långsiktiga finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen m.m. skapades Arbetsmarknadsfonden<sup>1</sup>. Tanken med fonden var att i goda tider bygga upp ett överskott i systemet som kunde användas i sämre tider utan att det påverkade statens budget. Samtidigt skulle statens kostnader för kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) samt utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering finansieras helt genom anslag.

Den nya finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen skulle enligt vad som framgick av regeringens proposition bekostas av arbetsmarknadsavgiften<sup>2</sup> till 65 procent och till resterande 35 procent av finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna. Finansieringsavgiften skulle fastställas utifrån ett genomsnitt på den utbetalade ersättningen i respektive arbetslöshetskassa.

---

<sup>1</sup> I praktiken var fonden ett konto hos Riksgäldskontoret (SOU 1996:51, s. 111).

<sup>2</sup> Arbetsmarknadsavgiften infördes 1974 (SOU 1991:57, s. 47).

I samband med förändringarna gjordes arbetslöshetsförsäkringen också generösare genom att de fem karensdagarna togs bort, dagpenningen höjdes och den högsta kompensationsnivån fastställdes till 90 procent av tidigare lön. Från och med 1990 infördes en slags indexering genom en årligen återkommande anpassning av den högsta dagpenningen till löneutvecklingen för vuxna industriarbetare.<sup>3</sup>

Regeringen ville utöver vad som nämnts också bl.a. skapa en mer lätthanterlig finansieringsordning avseende statsbidragen. Den nya ordningen som infördes innebar att statsbidraget betalades ut direkt till arbetslöshetskassan i samband med utbetalning av ersättning till den ersättningssökande. Därmed försvann också kopplingen mellan arbetslöshetens storlek och arbetslöshetskassans egna kostnader för utbetald ersättning. Kravet på arbetslöshetskassorna att fondera medel för att möta stigande arbetslöshet togs bort och de fonder som kassorna hade upplöstes 1989.<sup>4</sup> Utöver detta infördes också en utjämningsavgift för arbetslöshetskassorna som var tänkt att åstadkomma en utjämnning av skillnaderna i medlemsavgift mellan arbetslöshetskassorna. Avgiften betalades rent tekniskt in till Arbetsmarknadsfonden, och staten bestämde sedan hur inbetalda medel skulle betalas ut till de arbetslöshetskassor som hade högst kostnader.<sup>5</sup>

De argument som framfördes för att motivera införandet av Arbetsmarknadsfonden var främst budgettekniska. Bland annat exemplifierades behovet av förändring med att den gällande finansieringsordningen hade visat sig vara olämplig i ett budgettekniskt perspektiv. Kostnaderna för statsbidraget till arbetslöshetskassorna ansågs vara svårt att beräkna p.g.a. faktorer som osäkerheten i bedömningen av förändringar i det allmänna löneläget och arbetslöshetens omfattning. Det framhölls att även mycket små förändringar av arbetslösheten kunde innebära kraftiga öknings eller minskningar av kostnaderna och att det under de senaste åren hade gjorts stora överskridanden av anslaget för bidragen till arbetslöshetsersättning.<sup>6</sup>

För att finansiera olika förbättringar av arbetslöshetsersättningen samt p.g.a. ökande kostnader för ett ökande utnyttjande av arbets-

<sup>3</sup> Prop. 1987/88:114, s. 1–2 och s. 38–42. Denna finansieringslösning omfattade dock inte permitteringslönesystemet, som i sin helhet skulle finansieras via arbetsmarknadsavgiften. Se i sammanhanget även Ds A 1987:4 och SOU 1987:56.

<sup>4</sup> Den 31 december 1988 innehöll fonderna 2,3 miljarder kronor. När fonderna upplöstes tillföll de medel som fanns i dessa de organisationer som bildat respektive arbetslöshetskassa (SOU 1991:57, s. 53).

<sup>5</sup> Prop. 1987/88:114, s. 38–40 och SOU 1991:57 (ALFI-utredningen) s. 12.

<sup>6</sup> Prop. 1987/88:114, s. 38.

löshetsförsäkringen hade arbetsmarknadsavgiften, som nämnts ovan, fått höjas vid flera tillfällen under 1980-talet. Trots detta hade inkommande avgifter inte räckt för att täcka löpande utgifter och medel hade därför fått överföras från andra inkomstitlar i statens budget för att täcka kostnaderna.

Ansvarigt statsråd konstaterade att situationen vid tiden för propositionens framläggande hade förbättrats och att hon räknade med att alla upplånade medel skulle vara återbetalade under nästa budgetår. Enligt statsrådet var dock nämnda problem en anledning till att finna en enklare och mer lätthanterlig finansieringsmodell för arbetslöshetsersättningen. Ett sådant system borde enligt henne bygga på att varje utgiftsslag skulle finansieras ur bara en källa. Dessutom ansåg hon att de kostnader som påverkades mest av förhållanden som parterna på arbetsmarknaden rådde över borde finansieras genom arbetsgivaravgifter.<sup>7</sup>

A-kassekommittén<sup>8</sup> hade föreslagit att allt över- eller underskott av avgiftsmedel borde balanseras mot statens budget. Statsrådet höll dock inte med om detta utan framhöll i stället att variationer i utbetalningsbehovet skulle hanteras inom det nya finansieringssystemet. För att klara detta skulle överskottsmedel behållas inom systemet för att sedan nyttjas vid ökade kostnader. Till systemet skulle dessutom knytas en rörlig kredit om högst 1 miljard kronor, som skulle få användas om befintliga medel inte räckte för att täcka utgifterna. En sådan kredit skulle, enligt statsrådet, undanröja behovet av snabba justeringar av arbetsmarknadsavgiften.<sup>9</sup>

## 5.2 Hög arbetslöshet ledde till flera förändringar under kort tid

De första åren utvecklades saldot i Arbetsmarknadsfonden positivt<sup>10</sup> och det beslutades därför att även kostnaderna för kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) samt utbildningsbidragen vid arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering (för de som skulle ha varit berättigade till arbetslöshetsersättning) skulle överföras från

---

<sup>7</sup> a. prop., s. 38–39.

<sup>8</sup> SOU 1987:56.

<sup>9</sup> Prop. 1987/88:114, s. 39.

<sup>10</sup> Arbetsmarknadsavgiften var då 2,16 procent av lönesumman.

statens budget till Arbetsmarknadsfonden.<sup>11</sup> Den svenska ekonomin började dock försämrats mycket snabbt och kostnaderna för arbetslöshetsförsäkring och KAS började stiga kraftigt 1991.

Mot bakgrund av detta uppstod snabbt ett underskott i Arbetsmarknadsfonden och regeringen ansåg att det var nödvändigt att komma till rätta med kostnadsutvecklingen. Den första förändringen som genomfördes för att minska kostnaderna var en fördubbling av finansieringsavgiften till 70 procent av den genomsnittligt utbetalda ersättningen i respektive arbetslöshetskassa<sup>12</sup>. Ändringen genomfördes från den 1 januari 1992 och fick till följd att den genomsnittliga månadsavgiften till arbetslöshetskassorna steg med 15 kronor från 37 till 52 kronor. Höjningen av finansieringsavgiften motiverades med att arbetsmarknadens parter själva skulle få bära ansvaret vid allt för stora löneförhöjningar genom indirekta ekonomiska incitament att hålla tillbaka löneökningarna.<sup>13</sup>

I den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) föreslogs ytterligare ett antal åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen:

- en karens liknande den som fanns innan 1989 skulle återinföras,
- modellen för uppräknings av ersättningen skulle avskaffas (det föreslogs att regeringen i stället skulle bemyndigas att fastställa dessa belopp),
- en sänkning av högsta kompensationsnivån från 90 procent till 80 procent av tidigare inkomst skulle genomföras,
- högsta dagpenning och KAS skulle sänkas.<sup>14</sup>

Förutom den sista punkten genomfördes ovannämnda förslag under 1993. För att förstärka Arbetsmarknadsfonden infördes från den 1 januari 1994 en obligatorisk egenavgift på en procent av lönesumman samtidigt som arbetslöshetskassornas finansieringsavgift togs bort.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> SOU 1993:52, s. 115.

<sup>12</sup> Förslaget hade lagts fram som en del av en ökad egenfinansiering i ALFI-utredningen (SOU 1991:57).

<sup>13</sup> Prop. 1991/92:98, s. 12–13 och SOU 2008:54, s. 90.

<sup>14</sup> Prop. 1991/92:98, s. 12–13.

<sup>15</sup> Prop. 1993/94:80, s. 29.

Den 1 januari 1995 avskaffades egenavgiften samtidigt som arbetsmarknadsavgiften höjdes kraftigt. Arbetslöshetskassornas finansieringsavgift återinfördes också. För finansiera underskottet i Arbetsmarknadsfonden fick Riksgäldskontoret rätt att särskilt låna upp pengar för att finansiera underskottet. Slutligen avskaffades Arbetsmarknadsfonden den 30 juni 1995, då med ett underskott på nära 87 miljarder kronor (vilket i dagens penningvärde motsvarar knappt 137 miljarder kronor).<sup>16</sup>

Till följd av det stora upplåningsbehovet för Arbetsmarknadsfonden (som alltså låg utanför statens budget) hade skillnaderna mellan statens budgetsaldo och statens lånebehov ökat. Detta försvårade ställningstagandet till budgetförslaget och var en av anledningarna till att regeringen i budgetpropositionen för år 1995/96 föreslog en övergång till bruttoredovisning. Arbetsmarknadsfonden avskaffades och det som redovisats hos fonden redovisades därefter i stället brutto på budgetens inkomstitlar och anslag.<sup>17</sup>

### **5.2.1 Arbetsmarknadsfonden gick från överskott till underskott under 1990-talet**

I tabell 5.1 på nästa sida redovisas bl.a. Arbetsmarknadsfondens inkomster (arbetsmarknadsavgiften) och utgifter (arbetslöshetsersättning, kontant arbetsmarknadsstöd/KAS, m.m.) för budgetåren 1989/90–1994/95.

Mellan budgetåren 1989/90–1991/92 redovisade Arbetsmarknadsfonden totalt sett ett överskott, trots att inkomsterna från arbetsmarknadsavgiften understeg utgifterna under budgetåret 1991/92. Mellan budgetåren 1992/93–1994/95 redovisade Arbetsmarknadsfonden i stället ett underskott.

---

<sup>16</sup> SOU 1996:51, s. 111–112.

<sup>17</sup> Dir. 2021:64, s. 4.

**Tabell 5.1 Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter budgetåren 1989/90–1994/95 (miljoner kronor)**

	Totala inkomster	Totala utgifter	Fondens över-/underskott	Fondens ackumulerade saldo 30 juni	Arbetsmarknadsavgift (%)
1989/90	12 581	5 607	6 974	11 188	2,16
1990/91	14 589	7 897	6 692	17 880	2,16
1991/92	14 268	25 130	-10 844	7 036	2,16
1992/93	13 153	36 817	-23 654	-16 618	2,12
1993/94	11 527	43 177	-36 650	-53 268	2,12
1994/95	21 209	49 431	-33 422	-86 690	2,12/4,32

Källa: ESV, Statens finanser 1995, s. 68.

Av tabellen framgår att inkomsterna från arbetsmarknadsavgiften uppgick till 21,2 miljarder kronor för budgetåret 1994/95. Samtidigt uppgick utgifterna till nästan 50 miljarder kronor, vilket genererade ett underskott på drygt 33 miljarder kronor för perioden. Som tidigare beskrivits ökade arbetsmarknadsavgiften från 2,12 procent till 4,32 procent under budgetåret.

### 5.2.2 Arbetsmarknadsavgiften skulle baserat på en hypotetisk beräkning ha behövt variera mellan 1 procent och 8,9 procent under åren 1990–1995

I tabell 5.2 på nästa sida redovisar utredningen räkneexempel för att illustrera en *hypotetiskt nödvändig* arbetsmarknadsavgift för att saldot i Arbetsmarknadsfonden inte skulle blivit negativt. Det hade i så fall behövt innebära att för budgetåren 1989/90 och 1990/91 skulle arbetsmarknadsavgiften varit lägre för att sedan varit högre (jämfört med faktisk nivå). Räkneexemplen är statiska och tar ingen hänsyn till beteendeeffekter som kan uppstå till följd av att reglerna ändras. Exempelvis skulle en ökad arbetsmarknadsavgift kunna medföra att företaget blir mindre benägna att anställa.

För att täcka utgifterna under budgetåren 1989/90 och 1990/91 hade inkomsterna från arbetsmarknadsavgiften behövt uppgå till cirka 5,6 respektive 7,9 miljarder kronor, vilket motsvarat en arbetsmarknadsavgift på knappt 1 procent respektive 1,2 procent. Det kan jämföras med arbetsmarknadsavgifter på nästan 8,9 procent respek-



tive 8,3 procent för att täcka utgifterna budgetåren 1993/94 respektive 1994/95, d.v.s. en kraftig höjning hade i så fall behövt göras under den s.k. 1990-talskrisen vilket i sin tur torde ha medfört en svårare arbetsmarknad p.g.a. högre kostnader för att ha anställda.

**Tabell 5.2 Arbetsmarknadsfondens inkomster och utgifter budgetåren 1989/90–1994/95 samt arbetsmarknadsavgift respektive hypotetiskt nödvändig arbetsmarknadsavgift, miljoner kronor**

	Arbetsmarknadsfondens inkomster, mkr	Arbetsmarknadsfondens utgifter, mkr	Arbetsmarknadsfondens över/underskott, mkr	Faktiskt tillämpad arbetsmarknadsavgift (%)	Hypotetiskt nödvändig arbetsmarknadsavgift (%)
1989/90	12 581	5 607	6 974	2,16	0,96
1990/91	14 589	7 897	6 692	2,16	1,17
1991/92	14 268	25 130	-10 844	2,16	3,80
1992/93	13 153	36 817	-23 654	2,12	5,93
1993/94	11 527	48 177*	-36 650	2,12	8,86
1994/95	21 209	54 631**	-33 422	3,2***	8,29

\* Utgiften för budgetåret 1993/94 omfattar även 5 miljarder kronor för att finansiera vissa utbildningsbidrag under Arbetsmarknadsdepartementet.

\*\* Utgiften för budgetåret 1994/95 omfattar även 5,2 miljarder kronor för att finansiera vissa utbildningsbidrag under Arbetsmarknadsdepartementet.

\*\*\* För budgetåret 1994/95 har utredningen antagit att arbetsmarknadsavgiften var 3,2 procent  $(2,1+4,3)/2=3,2$ .

Källa: ESV, Statens finanser 1995, s. 68. och egna beräkningar.

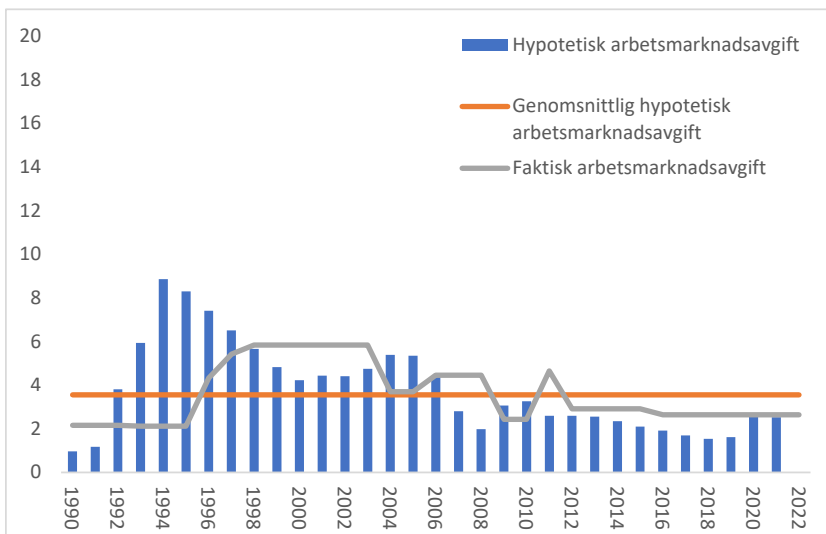
### 5.2.3 Mellan 1990–2022 skulle arbetsmarknadsavgiften behövt uppgå till i genomsnitt 3,6 procent

I figur 5.1 på nästa sida redovisas en längre tidsserie över vad den *hypotetiska* arbetsmarknadsavgiften skulle behövt uppgå till mellan 1990–2022 för att Arbetsmarknadsfondens intäkter skulle motsvara dess utgifter. Underlagen som används är hämtade från ESV samt IAF. Utredningen vill understryka att underlagen nedan ska tolkas med försiktighet då ingen hänsyn tagits till vare sig konjunkturförändringar, regelförändringar eller förändringar i arbetsmarknadspolitiken. Tidsserien omfattar bl.a. såväl finanskrisen som covid 19-pandemin där staten betalade ut diverse stöd i syfte att upprätthålla sysselsättningen.

I SOU 2022:30 beskrivs att stödet vid korttidsarbete bidrog till att hålla sysselsättningen uppe samt till att hålla nere arbetslösheten.<sup>18</sup>

Tidserien omfattar även 1990-talskrisen som, enligt Konjunkturinstitutet, hanterades med mycket stram såväl penning- som finanspolitik vilket sannolikt bidrog till att återhämtningen på arbetsmarknaden dröjde länge.<sup>19</sup>

**Figur 5.1 Hypotetiskt nödvändig (år för år respektive genomsnittligt) respektive faktiskt tillämpad arbetsmarknadsavgift 1990–2022, procent av avgiftsunderlaget**



Källa: ESV (1989–1994), SOU 1996:150 (1996), 1995 se not under tabell 5.2, 1997–1999 antaget utifrån avgiften år 2000 Ekonomifakta (2000- ) samt utredningens egna beräkningar.

Som illustreras av figur 5.1 närmast ovan skulle den hypotetiska arbetsmarknadsavgiften behövt uppgå till 3,6 procent för att intäkterna skulle ha täckt utgifterna mellan 1990–2022. De största variationerna i den hypotetiska arbetsmarknadsavgiften hade blivit nödvändiga i början av 1990-talet.

<sup>18</sup> SOU 2022:30, s. 153 och 161. Utredningen har ingen möjlighet att bedöma på vilket sätt utgifterna för arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd samt lönegarantin skulle påverkats om exempelvis stödet vid korttidsarbete inte betalats ut under covid 19-pandemin.

<sup>19</sup> Konjunkturinstitutet, Fördjupning i konjunkturläget juni 2009 *Varaktiga sysselsättnings-effekter av krisen*, s. 80.

### 5.3 Arbetsmarknadsfonden framstår som svårförenlig med den budgetlag som sedermera infördes

I mitten av 1990-talet fanns ett behov av att strama upp budgetprocessen p.g.a. den ditintills dåliga budgetdisciplinen som lett till stora underskott i statens finanser. Den svenska statens finanser utmärktes vid tidpunkten av en av de högsta skuldsättningarna bland jämförbara OECD-länder. Som en bland flera åtgärder tillsattes budgetlagsutredningen<sup>20</sup> och i denna konstaterades att utvecklingen av statsskulden kunde karaktäriseras som ohållbar.<sup>21</sup>

Eftersom vissa utgifter enligt dåvarande förfaringssätt hanterades utanför statens budget fanns en skillnad mellan budgetunderskottet och statens lånebehov, där det första var mindre än det senare. Arbetsmarknadsfonden som hanterades utanför statens budget var, p.g.a. sina underskott och därmed tillkommande upplåningsbehov, enligt nämnda utredning den faktor som bidrog mest till skillnaden mellan budgetunderskottet och lånebehovet. Sedan fondens ställning blivit ohållbar och denna fått avvecklas vid halvårsskiftet 1995 började dock utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen i budgeten för budgetåret 1995/96 redovisas som ett särskilt anslag och inkomsterna från avgifterna på en inkomsttitel.<sup>22</sup>

Riksdagen antog under 1996 lagen (1996:1059) om statsbudgeten.<sup>23</sup> Införandet av den s.k. budgetlagen var ett av flera olika medel i strävandena att strama upp budgetprocessen. Med budgetlagen tillkom en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område som tidigare saknats, vilket gav förutsättningar för att stärka budgetdisciplinen. En av de viktigaste åtgärderna ansågs vara bestämmelserna om utgiftstak i lagen.<sup>24</sup>

Andra syften med budgetlagen var att skapa en tydligare och mer transparent bild av statens åtaganden samt bättre överensstämmelse mellan det redovisade budgetsaldot och statens lånebehov. Regeringens skyldighet att till riksdagen överlämna prognoser angående statens inkomster, utgifter och lånebehov samt en tidig utfallsredovisning stärktes också. Det skulle leda till en omsorgsfullare beräk-

---

<sup>20</sup> Fi 1995:08.

<sup>21</sup> SOU 1996:14, s. 74.

<sup>22</sup> a. bet., s. 174.

<sup>23</sup> Har senare ersatts av Budgetlagen (2011:203).

<sup>24</sup> Jfr Bengtson, *Budgetlag (2011:203)* Karnov (JUNO), besökt 24 april 2023.

ning av statens inkomster och utgifter och till att korrigerande åtgärder vid behov kunde vidtas snabbare än tidigare.<sup>25</sup>

Om Arbetsmarknadsfonden inte likväl hade upphört innan budgetlagen infördes är det enligt utredningens bedömning rimligt att anta att den inte skulle ha bedömts som förenlig med sagda lag.

---

<sup>25</sup> Prop. 1995/96, s. 21–31.

## 6 Dagens regler och villkor för att få arbetslöshetsersättning

I kapitel 3–5 finns en genomgång av arbetslöshetskassornas verksamhet, struktur och reglering samt finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen. I detta kapitel finns en genomgång av regler och villkor för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Bestämmelserna om detta finns i huvudsak i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar som tidigare har angivits tillsyn över arbetslöshetskassorna och kan även utfärda närmare föreskrifter om vissa bestämmelser i ALF och tillhörande förordning, d.v.s. avseende vissa sådana materiella regler som avser rätten till ersättning.

### 6.1 Kort om det regelverk som styr arbetslöshetsförsäkringen

Sedan i juni 2020 bereds ett förslag till grundläggande förändringar av den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen<sup>1</sup> i Regeringskansliet. Förslaget har fått stöd bland de flesta remissinstanserna och innebär bl.a. att arbetsvillkoret föreslås ersättas av ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret är förslaget att beräknas på inkomstuppgifter från Skatteverket i stället för på uppgifter från den sökandes arbetsgivare om arbetad tid (se vidare avsnitt 3.4).

I samband med att covid 19-pandemin utbröt 2020 infördes ett antal tillfälliga bestämmelser i ALF. Dessa bestämmelser gjorde att det blev lättare att uppfylla såväl arbetsvillkoret som medlemsvill-

---

<sup>1</sup> SOU 2020:37.

koret och att karenstiden förkortades från 6 till 2 dagar. Vidare infördes en tillfällig möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från lagens begränsning av företagares möjlighet att få arbetslöshetsersättning vid upprepade uppehåll i näringsverksamheten, den s.k. femårsregeln. Regeringen har genom tillfälliga förändringar i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring meddelat föreskrifter om att femårsregeln inte ska tillämpas.

Den 8 november 2022 överlämnade regeringen budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1) till riksdagen. Angående utgiftsområde 14 (arbetsmarknad och arbetsliv) föreslog regeringen att de tillfälliga bestämmelserna i ALF skulle förlängas till den 1 januari 2024. Riksdagen fattade beslut om att anta budgetpropositionen den 13 december 2022. I budgetpropositionen framkom även att regeringen avsåg återkomma med förslag om att de tillfälliga förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen skulle permanentas. I promemorian *En fortsatt stärkt arbetslöshetsförsäkring*<sup>2</sup> presenterades sådana förslag till lagändringar. Regeringen har den 16 mars 2023 överlämnat en proposition<sup>3</sup> till riksdagen om dessa lagändringar som i enlighet med arbetsmarknadsutskottets förslag har godtagits av riksdagen.<sup>4</sup>

## 6.2 Tre villkor som ska uppfyllas för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen

Enligt förarbetena till lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) är arbetslöshetsförsäkringen en omställningsförsäkring. Försäkringen ska under en begränsad period ge kompensation för förlo-rad arbetsinkomst vid arbetslöshet.<sup>5</sup>

Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.<sup>6</sup> Både hel- och deltidsarbetslösa kan få arbetslöshetsersättning.

För att ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen behöver den ersättningssökande uppfylla ett antal villkor. Dessa villkor handlar sammanfattningsvis om att den sökande måste stå till arbets-

---

<sup>2</sup> Ds 2022:28.

<sup>3</sup> Prop. 2022/23:85.

<sup>4</sup> Bet. 2022/23:AU10, rskr. 2022/23:213. Regeringen har sedermera även beslutat flera ändringar i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>5</sup> Prop. 1996/97, s. 83.

<sup>6</sup> 1 § ALF.

marknadens förfogande och vara anmäld på Arbetsförmedlingen (allmänna villkor).

För att ha rätt till ersättning måste den sökande också ha arbetat en viss mängd timmar under de tolv månader som föregår arbetslösheten (benämns arbetsvillkor).

Slutligen måste den sökande ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under ett års tid (benämns medlemsvillkor).<sup>7</sup>

En sökande som uppfyller de två förstnämnda villkoren, men inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte har varit medlem under tillräckligt lång tid kan få ersättning på en lägre nivå än de som uppfyller medlemsvillkoret. En mer utförlig beskrivning av reglerna kring detta kommer i följande avsnitt.

### 6.2.1 Uppfyllda allmänna villkor

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den arbetssökande är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, vidare är anmäld som arbetssökande på Arbetsförmedlingen och även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.<sup>8</sup> Självfallet förutsätts personen i fråga vara arbetslös i någon utsträckning (d.v.s. helt eller delvis sakna förvärvsarbete) och särskilda regler utesluter som huvudregel studerande från ersättningsrätt.

### Ansökan om ersättning

Som nämnts ovan måste den arbetssökande anmäla sig på Arbetsförmedlingen för att ha rätt till arbetslöshetsersättning. När sökanden anmält sig meddelar Arbetsförmedlingen detta till sökandens arbetslöshetskassa. För att kunna få ersättning från arbetslöshetskassan måste dock den arbetssökande själv ansöka om ersättning.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Arbetslöshetsförsäkringens villkor kan förenklat sammanfattas som att de uttrycker utgångspunkterna om omställning och frivillighet. De allmänna villkoren (tillsammans med åtgärderna vid misskött arbetssökande och förlängd eller orsakad arbetslöshet) definierar vem som är ofrivilligt arbetslös, d.v.s. under omställning, medan arbetsvillkoret definierar kravet på förankring på arbetsmarknaden innan arbetslösheten, d.v.s. omställningens utgångspunkt. Medlemsvillkoret värnar frivilligheten genom att det i princip (med normala uppsägningstider osv.) inte går att erhålla ersättning genom att bli medlem först när man vet att man kommer bli arbetslös.

<sup>8</sup> 9–11 §§ ALF.

<sup>9</sup> 47 § ALF.

I normalfallet samlar sökanden själv ihop de handlingar som krävs för att ansöka om ersättning. För den som förvärvsarbetat krävs en tidrapport och en anmälan om arbetslöshet som sökanden själv fyller i samt ett eller flera arbetsgivarintyg (numera i huvudsak ersatta av ett digitalt flöde), som fylls i av den sökandes arbetsgivare. De flesta handlingar går numera att skicka in elektroniskt till arbetslöshetskassan.

Under den period den sökande gör anspråk på ersättning måste denne löpande fylla i tidrapporter med information till arbetslöshetskassan. Av tidrapporten framgår bl.a. om den sökande varit arbetslös, arbetat eller varit sjuk.<sup>10</sup>

## 6.2.2 Ett uppfyllt arbetsvillkor

Syftet med arbetsvillkoret är enligt förarbetena till ALF att den sökande ska ha en fast förankring på arbetsmarknaden för att kunna ta del av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.<sup>11</sup>

### Kvalificeringsperioden för att uppfylla ett arbetsvillkor

Kvalificeringsperioden för att få arbetslöshetsersättning benämns ramtid och är alltid 12 månader. Det är under denna period som arbetsvillkoret ska uppfyllas. Ramtiden läggs normalt ut på de 12 månader som direkt föregår den månad då den sökande anmäler sig på Arbetsförmedlingen. Det finns dock flera undantag i regelverket som medger att ramtiden kan förskjutas. Den tid som används för att förskjuta ramtiden kallas för överhoppningsbar tid och får vara maximalt fem år.

I det fall den sökande varit medföljande till någon vid dennes arbete i utlandet (och denne haft en arbetsgivare med säte i Sverige samt lönen betalats ut från Sverige) kan ramtiden förskjutas ytterligare.<sup>12</sup>

Om det finns tid som får hoppas över innebär det att ramtiden för arbetsvillkoret förskjuts med samma antal månader som den sökande – i denna mening – varit förhindrad från att arbeta. Arbets-

---

<sup>10</sup> 47–47 c §§ ALF.

<sup>11</sup> Prop. 1996/97, s. 96–97.

<sup>12</sup> 12–18 §§ ALF.



löshetskassan kan då räkna på arbete eller företagande som ligger längre tillbaka i tiden än det senaste året. Exempel på vad som kan räknas som överhoppningsbar tid är heltidsstudier, tjänstgöring som rekryt i totalförsvaret, viss föräldradighet och styrkt sjukdom.<sup>13</sup>

### **Två olika sätt att uppfylla arbetsvillkoret**

Det finns två olika sätt att uppfylla arbetsvillkoret: huvudregeln och alternativregeln.

Arbetslöshetskassan prövar först om den sökande uppfyller arbetsvillkoret enligt huvudregeln. Denna regel innebär att den sökande under en ramtid på tolv månader som föregått arbetslösheten ska ha arbetat minst 60 timmar per månad under sex av dessa månader. Månaderna behöver inte vara sammanhängande.

Om den sökande inte uppfyller arbetsvillkoret enligt huvudregeln prövar arbetslöshetskassan om den sökande uppfyller arbetsvillkoret enligt alternativregeln. Denna regel innebär att den sökande ska ha arbetat sammanlagt 420 timmar under sex sammanhängande månader där arbetet inte understigit 40 timmar någon månad.

Har sökanden inte arbetat i tillräcklig utsträckning men genomfört totalförsvarsplikt eller fått föräldrapenning, får totalt två månader med sådan tid tillgodoräknas som arbetad tid.

För att fastställa storleken på ersättningen krävs i normalfallet både en beräkning av den arbetade tiden och inkomsten som den sökande har haft under ramtiden.<sup>14</sup>

### **6.2.3 Ett uppfyllt medlemsvillkor**

Arbetslöshetsförsäkringen är indelad i en grund- och en inkomstbortfallsförsäkring. Grundförsäkringen omfattar alla på arbetsmarknaden som uppfyller kraven för att få arbetslöshetsersättning (se avsnitt 6.2.1 och 6.2.2) och lämnas tidigast den dag då den arbetslöse fyller 20 år. Inkomstbortfallsförsäkringen omfattar däremot endast de som har uppfyllt ett medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa.

---

<sup>13</sup> 12–14 §§ ALF.

<sup>14</sup> 12–18 §§ ALF.

För att uppfylla medlemsvillkoret måste den sökande ha varit medlem i en arbetslöshetskassa (eller ansluten till Arbetslöshetskassan Alfa) under ett års tid.<sup>15</sup> Den övre åldersgränsen för båda delarna i försäkringarna är numera 66 år.<sup>16</sup>

### 6.3 Ersättningsperiodens längd

En ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen är som längst 300 ersättningsdagar. När ersättningsperioden är förbrukad får den som har barn under 18 år en förlängning av ersättningsperioden utan att behöva ansöka om detta. För en sådan ersättningsstagare kan ersättningsperioden alltså vara upp till 450 ersättningsdagar.<sup>17</sup>

En ny ersättningsperiod kan inte beviljas förrän den ersättningsökande har uppfyllt ett arbetsvillkor på nytt.

### 6.4 Ersättningsnivån – inkomstrelaterad ersättning eller grundbelopp

Arbetslöshetsförsäkringen är konstruerad som en veckoförsäkring och maximalt kan fem ersättningsdagar betalas ut per vecka. Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen betalas ut i form av dagpenning som är skattepliktig. Dagpenningen får inte lämnas förrän den sökande under en sammanhängande tid av 12 månader har varit arbetslös i 2 dagar (karensvillkor).<sup>18</sup>

Tid då den sökande får avgångsvederlag ersätts inte. Den tidsperiod som avgångsvederlaget motsvarar räknas fram genom att det totala värdet av avgångsvederlaget divideras med den genomsnittliga lönen den sökande har haft det senaste året.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> 4–8 §§ ALF.

<sup>16</sup> Från och med 2023 gäller nya pensionsåldrar som styr när allmän pension kan tas ut första gången och när garantipension, inkomstpensionstillägg och bostadstillägg kan börja betalas ut. Det är ett steg mot att införa det som kallas riktåldern. Riktåldern kommer från och med 2026 att styra när olika förmåner kan betalas ut.

<sup>17</sup> 22 § ALF.

<sup>18</sup> 21 § ALF.

<sup>19</sup> 13 § första stycket 3 ALF.

Arbetsinkomster under perioden med arbetslöshet räknas av från dagpenningen. Även avdrag för allmän ålderspension eller annan pension som lämnas p.g.a. förvärvsarbete ger avdrag på dagpenningen.<sup>20</sup>

När arbetslöshetskassan beräknar ersättningsnivån får även vissa socialförsäkringsförmåner räknas med. De förmåner som får räknas med är:

- sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön,
- graviditetspenning,
- föräldrapenningsförmån,
- sjukpenning,
- rehabiliteringspenning,
- smittbärrpenning eller
- närståendepenning enligt socialförsäkringsbalken.<sup>21</sup>

### Inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättningen kan beräknas som inkomstrelaterad ersättning eller som grundbelopp. Den ersättningssökande som uppfyller både ett arbetsvillkor och ett medlemsvillkor kan få inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Över 90 procent av de som i dag får arbetslöshetsersättning får inkomstrelaterad ersättning. Den inkomstrelaterade ersättningen uppgår till 80 procent av tidigare lön upp till ett visst takbelopp.

Den inkomstrelaterade dagpenningen regleras i 4 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Sedan den 1 januari 2023 är den högsta möjliga dagpenningen 1 200 kronor (under de första 100 dagarna). Detta innebär att den högsta inkomst som ersätts med 80 procent i arbetslöshetsförsäkringen är 1 500 kronor per dag motsvarande 33 000 kronor per månad. Efter 100 dagar sjunker ersättningen till maximalt 1 000 kronor per dag. Som tidigare inkomst motsvarar det 1 250 kronor per dag eller 27 500 kronor per månad.

---

<sup>20</sup> 32 § ALF.

<sup>21</sup> 25 a § andra stycket ALF.

Som en följd av tillfälliga regler under covid 19-pandemin var nuvarande ersättningsnivå även tillfälligt giltig under perioden april 2020 till sista december 2022.

## Grundbelopp

De ersättningssökande som uppfyller arbetsvillkoret men inte medlemsvillkoret kan få arbetslöshetsersättning med grundbeloppet. Grundbeloppet regleras i 3 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Sedan den 1 januari 2023 är grundbeloppet 510 kronor per ersättningsdag för den ersättningssökande som har arbetat heltid. Om den sökande inte arbetat heltid räknas beloppet ned i proportion till den tidigare sysselsättningsgraden<sup>22</sup>. I detta fall påverkas ersättningen alltså, enligt nuvarande regelverk, inte av tidigare inkomstnivå utan endast av arbetad tid. Även grundbeloppet var tillfälligt höjt under covid 19-pandemin till nuvarande ersättningsnivå.

## 6.5 Företagares rätt till arbetslöshetsersättning samt beräkning av ersättningsrätten för företagare

Den som bedöms vara företagare enligt ALF har i normalfallet rätt till ersättning när verksamheten avvecklats eller när företagaren inte vidtar några åtgärder i verksamheten. En företagare är enligt 34 § ALF en fysisk person som bedriver näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Enligt sistnämnda lag avses med näringsverksamhet sådan förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Förvärvsverksamhet är verksamhet som bedrivs i vinstsyfte men det finns inte något krav på att verksamheten faktiskt går med vinst. Med kravet på yrkesmässighet följer att verksamheten ska bedrivas regelbundet, varaktigt och i viss omfattning. Kravet på självständighet innebär att verksamheten inte ska ha karaktären av en anställning. Ett kriterium för bedömning av självständigheten är antalet uppdragstagare. För att bedömas som företagare ska den sökande ha arbetat i verksamheten och haft ett så starkt inflytande att det ekonomiska resultatet för

---

<sup>22</sup> Det finns också ett golv för ersättningen på 255 kronor/dag.

verksamheten till stor del beror på den sökandes kompetens, åtgärder eller ställningstaganden.<sup>23</sup>

När en företagare avvecklar näringsverksamheten ska detta kunna motiveras med att verksamheten inte ger en rimlig försörjning. En företagare anses enligt ALF vara arbetslös när denne inte längre vidtar några åtgärder i näringsverksamheten.<sup>24</sup> Åtgärder som är nödvändiga p.g.a. oförutsedda händelser ska inte beaktas.<sup>25</sup> Till exempel får företagaren fortsatt vidta sådana åtgärder som lagen kräver samt avvecklingsåtgärder, som inte kunnat göras innan företagaren upphörde att bedriva verksamheten.<sup>26</sup> Vid en bedömning av om företagaren upphört med verksamheten ska arbetslöshetskassan alltid göra en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet.<sup>27</sup>

I vissa fall kan en företagare göra uppehåll med näringsverksamheten men ändå ha rätt till arbetslöshetsersättning. Under covid 19-pandemin infördes tillfälligt ett mer generöst regelverk angående sådana uppehåll.<sup>28</sup> Regeringen har enligt vad som framgått ovan föreslagit och riksdagen beslutat (avsnitt 6.1) att permanenta denna förändring.

Företagares dagpenning beräknas inte på samma sätt som för en anställd. Dagsförtjänsten beräknas i stället på senaste beslutet om slutlig skatt. Eftersom inkomsterna från näringsverksamheten kan ha sjunkit innan den avvecklades får dagsförtjänsten om det är förmånligare grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt.<sup>29</sup> Om företagaren bara drivit verksamheten under en begränsad tid innan arbetslöshetens inträde får dagsförtjänsten grundas på tidigare anställning. I sådana fall ska prövningen av om arbetsvillkoret uppfyllts också avse tiden i anställning.<sup>30</sup>

I det fall en person under ramtiden har kombinerat anställning med företagande gäller särskilda regler. Enligt dessa regler grundas beräkningen av dagsförtjänsten på inkomst från både anställningen och näringsverksamheten.<sup>31</sup>

---

<sup>23</sup> 34 § ALF.

<sup>24</sup> 35 § ALF.

<sup>25</sup> 35 § andra stycket ALF.

<sup>26</sup> 5 a och 5 b §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>27</sup> 35 a § ALF.

<sup>28</sup> 35 § tredje stycket ALF.

<sup>29</sup> 37 § ALF.

<sup>30</sup> 37 a § ALF.

<sup>31</sup> 37 b § ALF.

## 6.6 Sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen

Som nämnts i avsnitt 6.2 är arbetslöshetsförsäkringen en omställningsförsäkring. Förutom reglerna för ekonomiskt stöd vid arbetslöshet så innehåller regelverket för arbetslöshetsförsäkringen även incitament för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. En viktig del av dessa incitament är sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen. Sanktionssystemet bidrar till att öka rörligheten på arbetsmarknaden och därmed till att stärka förutsättningarna för att matchningen mellan arbets sökande och arbetsgivare fungerar väl.

Nuvarande regler om sanktioner härrör från ändringar genomförda 2013 och enligt förarbetena<sup>32</sup> innebar dessa överlag att sanktionssystemet mildrades men att fler åtgärdsgrunder infördes. I jämförelse med tidigare sanktionssystem upphävdes bestämmelserna om nedsättning av dagpenning och i stället blev avstängning från ersättningsrätt den enda åtgärden för sökande som bryter mot reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Även varning infördes som ett nytt begrepp. Avstängning på egen begäran och p.g.a. otillbörligt uppträdande skilde sig åt före 2013 men inordnades nu i samma sanktionssystem.

Enligt SOU 2020:37 fungerar sanktionssystemet i huvudsak väl och den utredningen har bedömt att det fortsatt finns ett behov av ett sanktionssystem liknande det som gäller i dag. Utredningen föreslog i sitt betänkande några i sammanhanget mindre förändringar av sanktionssystemet för att underlätta tillämpningen.<sup>33</sup>

Förutsättningsutredningen gör ingen egen bedömning av sanktionssystemet utan har tagit som utgångspunkt att det fortsatt kommer tillämpas ett samlat sanktionssystem även vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen har inte funnit anledning att närmare analysera de förslag till justeringar av sanktionssystemet som föreslås i SOU 2020:37, vilka fortfarande bereds i Regeringskansliet. Förutsättningsutredningen har inte heller för avsikt att lämna några förslag angående ändrade sanktionsregler i arbetslöshetsförsäkringen. De förslagsställande parterna har i nuläget inte efterlyst några sådana förändringar.

---

<sup>32</sup> Prop. 2012/13:12.

<sup>33</sup> SOU 2020:37, s. 432–462.

## 7 De förslagsställande parternas förhandlingar och önskemål

Den 22 juni 2022 tecknade LO, PTK och Svenskt Näringsliv nya huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd för privatanställda. De nya huvudavtalen ingår i likhet med Saltsjöbadsavtalet (1938) och Industriavtalet (1997) i en lång tradition av partsreglering. Det är en tradition där parterna, i stället för att staten stiftar lagar för att reglera förhållandena på arbetsmarknaden, tecknar kollektivavtal. I detta kapitel kommer utredningen redogöra för de förslagsställande parternas (nedan vanligen förenklat som parternas) förslag om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

### 7.1 Ett etablerat samarbete mellan parterna

Även om kollektivavtal om anställningsvillkor utgjort kärnan för parterna har samarbetet dem emellan alltid haft även andra viktiga delar. Hur omfattande detta ytterligare samarbete varit upplevs ha varierat över tid. Sedan ett antal år anses samarbetsförutsättningarna såväl som intresset att samarbeta om frågor på ett bredare spektrum ha varit växande.

Redan 1997 tecknades det s.k. Industriavtalet som sedan upprätts i nya versioner 2011 och 2016. Under senare år anses även parternas gemensamma intressen i förhållande till EU:s olika organ ha bidragit till ett intresse att samarbeta närmare. Samtidigt upplevs centralorganisationernas roll och mandat ha stärkts och det har funnits ett påtagligt behov för parterna att manifesteras sina gemensamma ståndpunkter även i förhållande till politiken.

Det nya huvudavtal som tecknades 2022 bör ses mot denna bakgrund. Huvudavtalen omfattar de grundläggande relationerna mel-

lan parterna inom den privata sektorn och andra avtal mellan parterna har huvudavtalen som en förutsättning.

Utöver nya huvudavtal undertecknade ovan nämnda parter samtidigt förhandlingsprotokoll med frågor som anknyter till huvudavtalet. I dessa förhandlingsprotokoll behandlas bl.a. parternas utgångspunkter och förväntningar på innehållet i och genomförandet av en statlig utredning om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

### **7.1.1 Parternas förhandlingar om anställningsskydd och omställning**

Hösten 2017 och våren 2019 begärde LO respektive PTK förhandlingar om anställningsskydd och omställning med Svenskt Näringsliv. Förhandlingarna avsåg arbetsmarknadens funktionssätt. Förhandlingarna pågick fram till december 2019 och därefter bestämdes att tre arbetsgrupper skulle utreda frågor kopplade till anställningsskydd, omställning och arbetslöshetsförsäkring. Parternas förslag om anställningsskydd och omställning är till stora delar genomförda och ett nytt avtal mellan parterna finns även klart om s.k. etableringsjobb, som avses ge långtidsarbetslösa en ny möjlighet att ta sig in på arbetsmarknaden.

Det efter hand breddade samarbetsområdet illustrerar ett ökat intresse från parterna att ta ansvar även i delar som går utöver ett omedelbart medlemsintresse. Det utgör även ett led i att stärka kollektivavtalsmodellen.

### **7.1.2 Parternas tidigare rapporter om arbetslöshetsförsäkringen**

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen tog en arbetsgrupp tillsatt av parterna fram förslag om en modell för att ersätta dagens offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkring med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. I juni 2020 redovisades rapporten *Underlag inför fortsatta förhandlingar – Rapport från parternas arbetsgrupper inför förhandlingarna om anställningsskydd och omställning*, också kallad *Junirapporten*.



I huvudsak gjorde författarna till *Junirapporten* följande bedömningar:

- att det finns förutsättningar för parterna att styra och reglera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring,
- att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska ingå i samma kollektivavtalsstruktur som övriga försäkringar och pensioner,
- att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska omfatta de arbetsplatser och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal,
- att villkoren i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska fastställas i kollektivavtal, och
- att de företag som omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring får en sänkt arbetsgivaravgift och i stället betalar en avgift till en kollektivavtalsstiftelse (se avsnitt 7.3.6).

Efter publiceringen av rapporten, och med denna som underlag, återgick parterna till att förhandla. En kompletterande rapport togs också fram av i huvudsak samma arbetsgrupp, den s.k. *Septemberrapporten*.

I oktober 2020 avslutades förhandlingarna genom att Svenskt Näringsliv och PTK blev överens om ett utkast till huvudavtal. Senare i december 2020 anslöt sig även LO-förbunden IF Metall och Kommunal till huvudavtalet mellan Svenskt Näringsliv och PTK.

### 7.1.3 Parternas önskemål om en utredning

Kort därefter överlämnade parterna en principöverenskommelse till regeringen som omfattade inte bara frågan om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utan var allra mest konkret med avseende på frågor om anställningsskydd och omställning. Det som överlämnades var en del av utkastet till huvudavtal och innehöll även förslag till ny lagstiftning. Parterna angav att en förutsättning för att slutligen underteckna huvudavtalet var att förslagen i principöverenskommelsen genomfördes.

Det nya huvudavtalet undertecknades slutligen i Saltsjöbaden under juni månad 2022. I förhandlingsprotokollet från detta tillfälle

återfanns de förslagsställande parternas gemensamma skrivningar om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

## 7.2 Förhandlingsprotokollen till huvudavtalet

I förhandlingsprotokollen daterade den 22 juni 2022 (i kontakterna med utredningen ofta refererat till som protokollet) återges vad parterna är överens om i fråga om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Nedan återges parternas utgångspunkter i diskussionerna med staten om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

- Det finns stora fördelar om offentliganställda omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. En sådan försäkring skulle, kostnadmässigt, bli ungefär likvärdig med en som endast omfattar privatanställda, men riskspridningen skulle öka och därmed bidra till att minska svängningarna mellan olika år.
- En avgiftsväxling mellan en del av arbetsgivaravgiften och en kollektivavtalad avgift är en förutsättning.
- En betydande buffertfond, finansierad av statliga medel, behövs för att kunna möta konjunktur nedgångar.
- Storleken på avgiftsväxlingen och buffertfondens storlek bör ha sin utgångspunkt i den överfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen som skett via arbetsgivaravgiften och avgifter från arbetslöshetskassorna.
- För att ta del av en kollektivavtalad inkomstbortfallsförsäkring behöver den arbetslöse ha varit betalande medlem i en arbetslöshetskassa.
- En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska ha en mer försäkringsmässig utformning genom att utgifterna över tid fullt ut täcks av intäkterna till försäkringen. Detta skapar förutsättningar för att golvet och taket i försäkringen ska kunna indexeras efter förändringar i lönenivåerna.
- Försäkringen ska upprätthålla drivkrafter till arbete genom ändamålsenliga ekonomiska incitament, kontroller och sanktionsmöjligheter.

- Som utgångspunkt ska de förbundsvisa arbetslöshetskassorna kvarstå, men det finns en öppenhet för att diskutera olika modeller för administration och kontroll.

Vidare anges i protokollet vad parterna har för förväntningar på den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Parternas önskemål var att en eventuell utredning skulle undersöka hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kunde ge ett påtagligt bättre skydd till den försäkrade än vad den statliga försäkringen ger i utgångsläget:

- att fler löntagare med låga eller oregelbundna inkomster, men som bidrar till finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, kan kvalificera sig för ersättning,
- att flertalet löntagare har minst 80 procent av lönen försäkrad och att denna nivå sedan avtrappas,
- att åstadkomma en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som innebär en kostnadsreducering för arbetsgivarna.

### 7.3 De förslagsställande parternas önskemål

Utredningen har vid ett flertal tillfällen haft möjlighet att träffa företrädare för parterna och representanter för arbetsmarknaden i stort, i olika konstellationer. Vi har haft gemensamma möten med referensgruppen, utsedd av arbetsmarknadsministern, vilken är kopplad till utredningen. Utredningen har även haft informella möten där en eller flera parter getts möjlighet att mer fokusera på kärnfrågorna för den egna verksamheten. Vidare har utredningen haft ett öppet rundabordssamtal dit även andra intressenter utöver parterna var inbjudna.

Vid dessa tillfällen har utredningen haft möjlighet att ställa frågor för att fördjupa förståelsen av drivkrafter och skäl som ligger bakom parternas vilja att delvis ta över ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen från staten genom att tillskapa en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen har också haft möjlighet att ställa frågor på detaljnivå om det system parterna har tänkt sig, även om svaren då vanligen inte gått utöver vad som redan står i parternas rapporter eller protokoll. Utredningen har dock förstått att de parter som står bakom önskemålet om att utreda en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring anser att det vid oklarheter framstår som ända-

målsenligt att i första hand titta på hur motsvarande frågor har lösts inom ramen för andra kollektivavtalade trygghetssystem.

Nedan redogörs tematiskt för vissa diskussioner som har förts med parterna. Arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer har såvitt utredningen erfarit delvis olika motiv för att förorda en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, men hedrar bägge de avtal och protokoll som tecknats. De har en tydlig samsyn i att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan bidra till att stärka den svenska partsmodellen och att en sådan försäkring bör betraktas som en del av ett ökat partsansvar för omställning på svensk arbetsmarknad. Den placerar sig därigenom, enligt de förslagsställande parterna, som ett naturligt nästa steg i det bredare ansvarstagande som illustreras av parternas engagemang t.ex. avseende de nya etableringsjobben.

### **7.3.1 Stabilitet i och förstärkning av arbetslöshetsförsäkringen**

Från arbetstagsidan är möjligheten till indexering efter förändringar i lönenivåerna grundläggande eftersom en avsaknad av indexering i praktiken får samma effekt som om nivåerna i försäkringen årligen skulle sänkas. Det finns också ett starkt önskemål från arbetstagsidan att hindra politiskt beslutade försämringar för de försäkrade i skyddet från arbetslöshetsförsäkringen. Sedan 1990-talet har både kvalifikations- och ersättningsvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen successivt stramats åt. Ersättningstaket, som är ett belopp bestämt i kronor, har under 2000-talet bara höjts vid ett fåtal tillfällen. Efter regeringsskiftet 2006 gjordes ett antal förändringar gällande arbetslöshetsförsäkringen. Till exempel togs den tidigare skattereduktionen för medlemsavgiften till arbetslöshetskassor och fackföreningar bort (varav den förra nyligen har återinförts). Taket för ersättningen sänktes samtidigt som beräkningen av ersättningens storlek gjordes mindre förmånlig. Avgiften till arbetslöshetskassorna kopplades också i större utsträckning till arbetslösheten för varje arbetslöshetskassas medlemmar först i form av en förhöjd finansieringsavgift åren 2007–2008 och sedan i form av en arbetslöshetsavgift åren 2009–2013.

Den förhöjda finansieringsavgiften ledde till att arbetslöshetskassorna fick höja medlemsavgifterna för de medlemmar som inte var arbetslösa. Kassornas medelavgift steg från drygt 110 kronor/månad

år 2006 till knappt 350 kronor/månad år 2008. När den förhöjda finansieringsavgiften togs bort 2009 kunde medlemsavgifterna sänkas marginellt och när arbetslöshetsavgiften togs bort den 31 december 2013 återgick avgifterna till tidigare nivåer.

Under en tvåårsperiod efter förändringarna 2007 minskade antalet medlemmar i arbetslöshetskassorna med nästan 400 000 personer samtidigt som de fackliga organisationerna förlorade 245 000 medlemmar. Arbetslöshetskassor för företagare, ett antal arbetslöshetskassor närstående vissa LO-förbund samt ett antal mindre arbetslöshetskassor förlorade flest medlemmar.

Arbetslöshetskassornas medlemsantal började inte öka igen förrän i samband med att covid 19-pandemin utbröt 2020, när tillfälliga regler infördes för att personer snabbare skulle kvalificera sig för ersättning. Antalet medlemmar i fackliga organisationer har däremot inte ökat i någon större utsträckning. Parterna ser en tydlig koppling mellan förändringarna, främst 2007, och antalet medlemmar både i arbetslöshetskassorna och de fackliga organisationerna.

Genom att ta över ansvaret för arbetslöshetsförsäkringen vill parterna medverka till att försäkringen ger ett påtagligt bättre skydd till de försäkrade än vad den statliga försäkringen tillhandahåller. Drivkrafter till arbete ska upprätthållas genom att försäkringen präglas av ändamålsenliga ekonomiska incitament, kontroller och sanktionsmöjligheter. Parterna anser sig ha den bästa kunskapen kring vad som faktiskt fungerar och om hur man kan "skruva" i arbetslöshetsförsäkringen för att få bästa effekt. Båda sidor upplever redan och tar redan ett ansvar även för personer som är mellan jobb, vilket illustreras av de sedan länge etablerade trygghetsorganisationerna, vilka dessutom får en utvecklad roll genom omställningsreformen samtidigt som motsvarande stöd enligt avtal är planerat att erbjudas även utanför kollektivavtalen.

### 7.3.2 Parterna vill stärka kollektivavtalsmodellen

Kollektivavtal är 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 t.ex. arbetsskador och pensioner. Till följd av detta ser parterna att det följer en redan befintlig logik att

även arbetslöshetsförsäkringen blir föremål för parternas kollektivavtalsförhandlingar. Arbetsgivarna har accepterat att gå fram med önskemålet om en utredning eftersom man ser positivt på att kollektivavtalsmodellen stärks i allmänhet, så att arbetsfreden säkras. Systemet ska därmed bygga på en hög grad av solidaritet mellan olika fackföreningar och arbetsgivare inom ramen för kollektivavtalsmodellen.

Att få fler företag att vilja teckna kollektivavtal och därmed gå in i en arbetsgivareorganisation är för de förslagsställande parterna en drivkraft för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, dock inte en lika tydligt uttalad drivkraft som minskade kostnader för arbetsgivare.

Att stärka partsmodellen innefattar emellertid inte bara en kvantitativ förstärkning genom att flera kommer att omfattas av kollektivavtal utan minst lika tydligt en kvalitativ förstärkning som kan förklaras som att modellen måste fortsätta ”leverera” goda resultat och främja utvecklingen och då inte bara genom ändamålsenliga löne- och anställningsvillkor.

Parternas gemensamma intressen av olika EU-frågor samt frågor om anställningsskydd och omställning utgör enligt de förslagsställande parterna i denna kontext en viktig grundplatta att bygga vidare på. Den svenska arbetsmarknadsmodellen skulle enligt parterna bli stärkt av att ytterligare en delkomponent av arbetsmarknaden reglerades i kollektivavtal och ett viktigt styrverktyg hamnar i parternas kontroll. I *Junirapporten* anför parterna själva att:

Redan i dag är naturligtvis arbetsmarknadens parter en stark kraft på såväl arbetsmarknaden, som i samhället. Men ökat ansvar leder sannolikt till än starkare position, vilket långsiktigt kan vara ett mål i sig för partsmodellen.

Även om utvecklingen av partsmodellen långt ifrån endast handlar om att fler ska omfattas av kollektivavtal antar parterna att det även kan bli attraktivare för arbetstagare att gå med i en facklig organisation med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det gäller enligt parterna trots att det – till skillnad från vad som gäller med de kompletterande inkomstförsäkringarna i dag – utgår samma förmåner oavsett fackföreningsmedlemskapet. Således anses en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kunna bidra till en högre organisationsgrad även på arbetstagersidan. Ytterst sett syftar parternas

överenskommelse om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring till att stärka de berörda företagens konkurrenskraft genom att nedbringa deras kostnader.

### 7.3.3 Arbetsgivarna vill minska kostnaderna

Att sänka kostnaderna var grundläggande för arbetsgivarna när de ställde sig bakom att gå fram med önskemålet att utreda förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Svenskt Näringsliv har sedan flera år ansett att arbetslöshetsförsäkringen är överfinansierad genom arbetsmarknadsavgiften.

I *Junirapporten* räknar de förslagsställande parterna på hur mycket arbetsgivare har betalat in årligen i arbetsgivaravgift och hur mycket staten har betalat i statsbidrag till arbetslöshetsersättning. I rapporten anser man att det sker en överfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen då arbetsgivarnas inbetalningar överstiger utbetalningarna från staten. De åren man räknar på i rapporten är 2010 till 2019.

Genom att ta över ansvaret för försäkringen mot en skatteväxling ser parterna en potential till sänkta kostnader för arbetsgivarna samtidigt som överfinansieringen ger ett utrymme för att samtidigt förbättra försäkringens innehåll. Att kostnaderna för arbetsgivarna faktiskt minskar utgör dock och har alltid utgjort en helt avgörande förutsättning för arbetsgivarorganisationerna i alla diskussioner om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

### 7.3.4 Parterna förespråkar en buffertfond

En statligt finansierad, betydande buffertfond förordas av de förslagsställande parterna eftersom det finns en stor risk att tillgångsvärdena (både reella och finansiella tillgångar) sjunker under en lågkonjunktur samtidigt som inbetalningarna minskar och utbetalningarna ökar. I den infrastruktur som parterna byggt upp kring sina kollektivavtalade försäkringar och pensioner finns redan betydande fonder och därför skulle en sådan hantering inte vara väsensskild från den som redan sker i dag. Om ett långsiktigt underskott uppstår skulle detta kunna hanteras genom möjligheten till sänkta ersättningar.

### 7.3.5 Riskutjämning mellan olika kollektiv är viktig för parterna

Olika grupper på arbetsmarknaden har olika risk för arbetslöshet. Privatanställda har exempelvis oftast högre risk än offentliganställda för att bli arbetslösa. Frågan om olika risknivå avses enligt de förslagsställande parterna hanteras på samma sätt som inom andra kollektivavtalade försäkringar där risknivåerna är olika, d.v.s. genom att en utjämning sker i kollektivet och överenskommelsen sker på huvudorganisationsnivå. I nuläget finns dock inga kollektivavtalsförsäkringar som är exakt lika för arbetare och tjänstemän eller behandlar privat och offentlig sektor som ett gemensamt riskkollektiv.

Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle parterna gemensamt ta ansvar och se till att alla som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal skulle åtnjuta en högre ersättning än den statliga och behovet av inkomstförsäkringar skulle minska. Detta vore enligt de förslagsställande parterna även konsistent med deras ambition att gemensamt ta ett bredare ansvar för frågor som är kopplade till arbetsmarknaden och dess funktionssätt, på samma sätt som parterna i andra sammanhang har gjort, utan att för den skull arbetsgivarnas kostnader ökar. Avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätts tvärtom arbetsgivarnas kostnader minska.

Dock skulle naturligtvis fortsatt personer som arbetar utanför kollektivavtal falla utanför en kollektivavtalad försäkring. Detta skulle också kunna bli en drivkraft för arbetstagare som vill omfattas av det bättre skyddet att organisera sig och att driva att arbetsgivaren ska teckna kollektivavtal.

LO, PTK och Svenskt Näringsliv har framfört till utredningen att de inte har någon synpunkt på hur andra parter väljer att komma överens i frågan om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. De anser dock att om grundtankarna med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte ska förfelas är det en fördel med så få och så breda kollektivavtal som möjligt i syfte att sprida riskerna och sätta en norm genom att många då kommer att omfattas. Det i sin tur talar för att såväl kollektivavtalen i fråga som den kollektivavtalsstiftelse parterna tänkt ska svara för viktiga funktioner i en kollektivavtalad modell borde omfatta flera centralorganisationer.



### 7.3.6 Parterna vill bilda en gemensam kollektivavtalsstiftelse

Inledningsvis såg utredningen framför sig att det stora antalet kollektivavtal skulle innebära en omfattande arbetsinsats för arbetslöshetskassorna för att hålla reda på olika regler som förekommer i olika avtal. Under diskussionerna har parterna framfört att antalet kollektivavtal inte utgör ett problem eftersom avsikten är att alla kollektivavtal i utgångsläget ska medföra samma villkor för arbetslöshetsersättningen. Parterna har inte sett framför sig att man skulle vilja ha olika villkor i olika kollektivavtal eller att framtida förändringar skulle medföra en sådan spridning.

Att alla kollektivavtal har samma villkor innebär också att det inte blir problematiskt om en individ byter arbetsplats och kollektivavtal. Frågan hanteras i dag vid byte av arbetslöshetskassa genom att man får tillgodoräkna sig tiden i en annan arbetslöshetskassa.

Parterna har även framfört till utredningen att de utgår från att staten sätter ramarna och anger förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genom lag och att parterna därefter ges möjlighet att genom kollektivavtal bilda en kollektivavtalsstiftelse samt ange exempelvis försäkringsvillkor och bestämmelser om administration. Ett exempel på statens uppgift att utreda och skapa ramar och ange förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är, enligt parterna, att bildandet av en kollektivavtalsstiftelse för detta ändamål kan kräva ändringar i inkomstskattelagen vad gäller bestämmelserna om kollektivavtalsstiftelsers skattskyldighet.

Enligt parterna är dock den stora uppgiften för staten att utreda och skapa ramar samt ange förutsättningar för villkoren i en försäkring och dess finansiering. I och med att parterna ges möjlighet att reglera det närmare innehållet i kollektivavtal kan de även ändra dessa vid behov givet att ändringarna håller sig inom de av staten givna ramarna.

Avseende hur arbetslöshetskassorna ska kunna få uppgift om vilka ersättningssökande som omfattas av kollektivavtal har Fora tillgång till dessa uppgifter för hela den privata sektorn. Frågan har varit aktuell i samband med Kammarkollegiets kommande utbetalningar till företag som finansierar omställningsorganisationer och löses där huvudsakligen genom att uppgifter rapporteras in till Kammarkollegiet av Fora.



## 8 Vissa rättsliga överväganden

I kapitel 7 har de förslagsställande parternas utgångspunkter presenterats mot en deskriptiv bakgrund bestående av kapitel 2–6. I detta kapitel redogör utredningen för sina rättsliga överväganden i några centrala avseenden.

### **8.1 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utgör en avtalsförsäkring och bör fungera som andra avtalsförsäkringar**

Enligt utredningen är det nödvändigt att fullt ut dra slutsatsen av att den tänkta försäkringen är kollektivavtalad, d.v.s. att den inte blir ett offentligrättsligt system. Det handlar således inte om att parterna kommer överens om en modell som staten därefter genomför och ansvarar för. Det handlar i stället om en privaträttslig lösning med allt vad det innebär. Det kan påverka bl.a. ersättnings skatterättsliga status eller huruvida den grundar pensionsrättigheter. Vissa delar kommer därför kräva t.ex. ändrade skatteregler.

Eftersom utbetalningen tänks ske av arbetslöshetskassor tillkommer även 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.

### 8.1.1 Hur avtalsförsäkringen påverkas av den statliga försäkringen

Eftersom arbetsmarknadens parter självklart förfogar helt över innehållet i sina kollektivavtal fokuserar utredningen på att analysera hur en statlig arbetslöshetsförsäkring bör utformas och avgränsas så att den ger förutsättningar för att parterna ska kunna och vilja teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Den statliga försäkringen får dock ofrånkomligen funktion som ett slags ”golv”.

En grundläggande utgångspunkt för utredningen är även att det är lättare att utforma och svårare att ifrågasätta modeller där ett kollektivavtalat system vid beräkning av ersättning etc. tar utgångspunkt i befintliga statliga regler och handläggningsbeslut än att göra på motsatt sätt. Förenklat framstår det som mera gångbart och accepterat att ett kollektivavtal innehåller en regel där ersättningen minskar om den statliga ersättningen ökar, än att vice versa ett statligt system justerar ned sina ersättningar till personer eftersom dessa samtidigt erhåller kollektivavtalad ersättning. Med rätta skulle det senare kunna uppfattas som att staten tillgodogör sig den kollektivavtalade förmånen.

Att införa statliga regler som ger ersättningar enligt kollektivavtal betydelse för den statliga ersättningens beräkning framstår alltså enligt utredningen inte som möjligt.<sup>1</sup>

När det får betydelse för beräkning av ersättning, t.ex. vid tillämpning av golv- och takregler, får man av liknande skäl betrakta det som att den statliga ersättningen ligger i ”botten” av vad som betalas ut till den enskilde och den kollektivavtalade ersättningen alltså utgör ”toppen”. Motsvarande gäller naturligtvis om pengar t.ex. krävs tillbaka.

---

<sup>1</sup> Detta inte minst mot bakgrund av att en stor samsyn finns avseende att s.k. allmängiltigförklaring av kollektivavtal bör undvikas i Sverige. Jfr dock regeln i 31 § ALF som reducerar arbetslöshetsersättningen om den totala ersättningsnivån, med beaktande av vissa andra ersättningar, skulle komma att överstiga 80 procent av tidigare inkomst.

### 8.1.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör omfatta även arbetstagare på kollektivavtal som inte är fackföreningsmedlemmar

Utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring tar – liksom hela den svenska modellen på arbetsmarknaden – utgångspunkt i att villkoren regleras av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. Det är arbetsgivarens kollektivavtalsbindning som bör styra vilka som omfattas av den kollektivavtalade försäkringen.

Med kollektivavtal avses i detta betänkande vanligen endast ett kollektivavtal som innehåller avtalsvillkor om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det innebär att arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal i nu nämnd mening inte heller kommer att omfattas av den kollektivavtalade försäkringen. Denna grupp behöver därför fortsatt omfattas av en statlig arbetslöshetsförsäkring.<sup>2</sup>

Ett kollektivavtal gäller naturligtvis mellan de avtalslutande parterna. Kollektivavtal binder enligt 26 § medbestämmandelagen (1976:580, MBL) även de arbetstagare och de företag som är medlemmar i de avtalslutande organisationerna. Har avtalet ingåtts av en sådan sammanslutning av arbetstagarorganisationer eller arbetsgivarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket MBL binds även de anslutna organisationerna och deras medlemmar. Exempel på sådana sammanslutningar är Svenskt Näringsliv och LO.

Situationen uppkommer inte sällan att en arbetstagare är medlem i en annan fackförening än den som sluter kollektivavtal eller inte i någon fackförening alls. Även om något individuellt avtal om att tillämpa kollektivavtalet inte har träffats med en sådan arbetstagare utgår man i rättspraxis från att anställningsavtalet hämtar sitt innehåll från vid varje tidpunkt gällande kollektivavtal om inte något annat har avtalats. Det betecknas som kollektivavtalets utfyllande verkan.

I förhållande till arbetstagarorganisationen anses vidare en arbetsgivare med kollektivavtal normalt vara skyldig att tillämpa kollektivavtalets regler även i förhållande till oorganiserade arbetstagare

---

<sup>2</sup> Det bör framhållas att ett kollektivavtal naturligtvis kan innehålla regler om ersättning i samband med arbetslöshet som inte överensstämmer med vad som nu utreds. Inte heller sådana avtal avses innefattade i utredningens fortsatta diskussioner om arbetstagare som omfattas av kollektivavtal. Naturligtvis måste det vara möjligt för parter att teckna kollektivavtal om förmåner vid arbetslöshet utan att för den skull ingå i det nu utredda systemet.

liksom mot arbetstagare som är organiserade i en annan fackförening än den avtalsslutande.<sup>3</sup>

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör sammanfattningsvis omfatta även arbetstagare på en arbetsplats med kollektivavtal som inte är medlemmar i den avtalsslutande fackföreningen. Detta avses ske genom kollektivavtalets utfyllande verkan.

### **8.1.3 Kollektivavtalet kommer i huvudsak inte att medföra utkrävbara rättigheter för de arbetslösa och kan ändras även retroaktivt**

Som utgångspunkt gäller att parterna i ett kollektivavtal har rätt att avgöra om en avtalsbestämmelse ska vara normerande för det individuella anställningsförhållandet eller om kollektivavtalets verkningar ska ”stanna på organisationsplanet”.<sup>4</sup>

Att en arbetstagare omfattas av kollektivavtalets regler medför alltså inte automatiskt att dessa rättigheter blir utkrävbara på den individuella nivån. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att parterna – genom hur de formulerar sitt kollektivavtal – helt förfogar över frågan om hur och i vilken utsträckning som arbetstagare kommer att kunna hänvisa till kollektivavtalets regler. Det gäller oavsett om arbetstagaren är bunden av kollektivavtal eller saknar sådan bindenhet genom att vara medlem i någon annan fackförening än den som sluter kollektivavtal alternativt helt saknar fackföreningsmedlemskap.

### **Enskilda eller intjänade rättigheter som inte får disponeras genom kollektivavtal**

Principen om intjänade rättigheter innebär att en organisation inte utan särskilt medgivande får reglera anspråk som grundas på förhållanden som inträffat i förfluten tid, men väl rättsverkningar för

---

<sup>3</sup> Enligt 7 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal är statliga myndigheter skyldiga att tillämpa kollektivavtal även på oorganiserade arbetstagare. Vidare har kollektivavtal på den kommunala sidan endast status som rekommendationer, med hänsyn till det grundlagsfästa kommunala självstyret. Kommunerna är dock skyldiga att var för sig teckna motsvarande kollektivavtal med hänsyn till sitt medlemskap i SKR, vilket också undantagslöst torde ske.

<sup>4</sup> Källström K & Malmberg J, *Anställningsförhållandet – inledning till den individuella arbetsrätten*, 6 uppl., Uppsala, Iustus, 2022, s. 199.

framtiden (se t.ex. AD 1976 nr 91 och AD 1984 nr 128).<sup>5</sup> Endast ett väsentligt äldre mål avser något annat än pensionsrättigheter (se AD 1966 nr 25) men illustrerar att gränsdragningen avseende vad som utgör intjänade rättigheter knappast är självklar. Gränsdragningen har även varit omdiskuterad genom åren (se t.ex. SvJT 1949 s. 664). I ett endast några år gammalt skadeståndsmål mot en kollektivavtalslutande fackförening var det oomstritt att ändrade pensionsregler huvudsakligen i form av höjd pensionsålder medförde en besparing för arbetsgivaren och att rätten till pension vid 60 års ålder bortföll till nackdel för arbetstagarna. Slutsatsen i målet blev, för enkelt uttryckt, att själva utbetalningstidpunkten inte ansågs utgöra medlemmens enskilda rätt samt att kapitalbeloppet inte hade minskat. Det handlade heller inte om pensioner som redan betalades ut och inte om någon individuell pensionsförsäkring, vare sig finansierad genom premier från arbetstagaren eller genom individuella avståenden från lön.<sup>6</sup>

I doktrinen har framförts att tidpunkten för när en rättighet anses intjänad i stort verkar överensstämma med den tidpunkt när en rättighet har aktualiserats, med vilket menas t.ex. att en arbetstagare som skyddas av en tvingande lagregel har möjlighet att med för honom eller henne bindande rättsverkan avstå sin rätt.<sup>7</sup> I sammanhanget med en arbetslöshetsförsäkring torde det närmast peka på den tidpunkt när själva arbetslösheten inträffar.

Självfallet måste redan utbetalade förmåner vara upparbetade. Diskussion kan däremot föras om situationen att en arbetstagare redan har "arbetat upp" ett ställt villkor på t.ex. 12 månader men parterna sedermera ändrar kraven och kräver 18 månader. Övervägande skäl talar ändå för att det senare inte skulle utgöra en otillåten retroaktiv ändring, och att en arbetslöshetsersättning svårligen kan anses

---

<sup>5</sup> I samband med den s.k. 90-talskrisen aktualiserades flera frågor om huruvida avtalsreglerade pensioner kunde sänkas med hänvisning till att de offentliga pensionerna samtidigt justerades. Frågan prövades såväl avseende kommuner och landsting (AD 1998 nr 109) som avseende statliga arbetsgivare (AD 1995 nr 157) med resultat att pensionerna inte kunde sänkas trots att det hade överenskommits i kollektivavtal. Bägge målen avsåg sänkning av pension som redan hade börjat betalas ut.

<sup>6</sup> Svea Hovrätts dom den 23 april 2021 i mål T 7752-19.

<sup>7</sup> Källström K & Malmberg J, *Anställningsförhållandet – inledning till den individuella arbetsrätten*, 6 uppl., Uppsala, Iustus, 2022, s. 203.

upparbetad innan själva arbetslösheten har inträffat och ersättningen står i begrepp att betalas ut.<sup>8</sup>

I vart fall finns enligt utredningen inte anledning att anta att rättigheter till en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning skulle kunna anses intjänade före själva arbetslöshetens inträffande. Det medför att intjänade rättigheter kommer att vara av relativt begränsad och kort-siktig natur vid en jämförelse med andra avtalsförsäkringar, särskilt i jämförelsen med pensionsförmåner.

### Retroaktiva ändringar av kollektivavtal

Vid tolkning av kollektivavtal är det avgörande kollektivavtalsparternas gemensamma uppfattning om avtalets innebörd vilken – om den kan styrkas – kan få genomslag även i strid med avtalets ordalydelse. Det innebär i praktiken att kollektivavtals tillämpning kan ändras, i någon mening retroaktivt, under förutsättning att de avtalslutande parterna är överens om det.<sup>9</sup>

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör enligt utredningen följa vad som gäller för kollektivavtal i övrigt vilket innebär att avtalsvillkoren kan ändras av kollektivavtalsparterna utan att de berörda arbetstagarna ger sitt medgivande.<sup>10</sup>

Ett kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring kommer således inte att medföra utkrävbara rättigheter för de arbetslösa och kan ändras retroaktivt endast med sedvanliga begränsningar innebärande att enskilda eller intjänade rättigheter inte får disponeras genom kollektivavtal.

---

<sup>8</sup> Argument kan även framhållas för att ersättningen endast ska anses upparbetad varje dag eller varje period som den ersättningsgrundande arbetslösheten pågår. Vilka regler som kommer att gälla är emellertid helt beroende på tydligheten och ställningstagandena i parternas eventuella kollektivavtal.

<sup>9</sup> AD 1958 nr 23 II och 1966 nr 25. Det förutsätter dock enligt AD 1965 nr 21 att organisationerna hyste den hävdade uppfattningen redan vid kollektivavtalets tillkomst.

<sup>10</sup> Det ligger i sakens natur att parterna även kan komma överens om att inte tillämpa eventuell uppsägningstid, även om en sådan skulle finnas i kollektivavtalet.



### 8.1.4 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utgör inte en försäkringsrörelse och omfattas därför inte av några särskilda regler för att säkra dess utbetalningar

Med parterna har diskuterats att vissa avtalsförsäkringar ges individuell form och tekniskt sett blir individuella försäkringsavtal. Det har emellertid inte framgått att så varit parternas avsikt när det gäller en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Tvärtom har deras utgångspunkt varit att systemet ska hanteras som en kollektivavtalsstiftelse.<sup>11</sup>

Formen som kollektivavtalsstiftelse är inte avgörande varken för den skattemässiga behandlingen eller för eventuella särskilda krav att säkerställa förmågan till utbetalningar avseende förpliktelserna. Försäkringsrörelselagens regler är inte tillämpliga på verksamhet som drivs i t.ex. stiftelseform men får även anses medföra att försäkringsrörelse inte får drivas av en stiftelse, om det inte får särskilt stöd i lag.<sup>12</sup>

Till sin natur torde ett erbjudande av skydd mot arbetslöshet utgöra försäkringsrörelse. Kompletterande inkomstförsäkring betraktas således som skadeförsäkring. Försäkringsrörelse är enligt förarbetena sådan ”verksamhet som går ut på att yrkesmässigt göra åtaganden att mot vederlag utge ekonomisk ersättning eller utföra en bestämd prestation vid ovissa händelsers inträffande”.<sup>13</sup>

I detta sammanhang gäller dock att ett egentligt åtagande som är omöjligt att ändra eller dra in uppkommer först vid den tidpunkt arbetslösheten inträffar. Ett sådant åtagande kan enligt utredningens bedömning inte medföra att en försäkringsrörelse bedrivs, eftersom händelsens inträffande vid eller efter den tidpunkten inte längre är oviss. Förenklat uttryckt saknas den nödvändiga riskkomponenten för att en försäkringsrörelse skulle kunna uppstå i situationen att

---

<sup>11</sup> Enligt stiftelselagen (1994:1220) 11 kap. 3–4 §§ bildas en kollektivavtalsstiftelse genom att 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 någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet. Till skillnad från vad som gäller andra stiftelser får stiftarna och stiftelsen genom skriftlig överenskommelse ändra eller upphäva stiftelseförordnandet.

<sup>12</sup> Sådant stöd får anses finnas bl.a. för de medlemsbaserade arbetslöshetskassorna. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan dock som utgångspunkt inte anses grundad på författning, om inte sådana författningsregler skulle tillskapas.

<sup>13</sup> Prop. 1984/85:77 s. 38 ff. Jfr även Eckerberg Per Johan, *Vad är försäkring, egentligen?*, i Juridisk Publikation 2/2010 s. 151–173. Definitionen kräver således att försäkringsverksamheten sker mot vederlag som dock enligt vad som framgick vid utredningens möte med Finansinspektionen den 17 oktober 2022 (aktbilaga 35) inte behöver inflyta kontinuerligt.

åtagandet endast följer av kollektivavtal, på det sätt som här förutsätts.

För att arbetslöshetsförsäkring ska kunna erbjudas genom en kollektivavtalsstiftelse – som parterna önskar – förutsätts att densamma inte innefattar någon försäkringsrörelse i nu diskuterad mening.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer således inte att omfattas av några särskilda regler för att säkerställa förmågan till utbetalningar avseende förpliktelse i huvudsak eftersom den kollektivavtalade försäkringen inte kommer att utgöra en försäkringsrörelse.

### **8.1.5 En kollektivavtalad försäkrings förmåga till framtida utbetalningar behöver säkerställas på frivillig basis**

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer det inte att handla om i sammanhanget stora belopp som behöver säkras, varken på individ- eller totalnivå. Vad gäller behovet att säkerställa förmågan till utbetalningar avseende förpliktelse är de löften som utställs kortsiktiga vid en jämförelse med t.ex. pensionslöften. I princip motsvarar åtagandena endast redan upparbetade förmåner enligt ovan. Det finns enligt utredningen inte skäl att ställa högre krav på parterna än som gäller andra avtalsförsäkringar som inte utgör försäkringsavtal och inte innefattar pensionslöften.

En utgångspunkt för en diskussion kring behovet att säkerställa förmågan till framtida utbetalningar kan dock vara de principer som Finansinspektionen tillämpar för kompletterande inkomstförsäkring, dock i så fall med beaktande av de möjligheter som finns för parterna att ändra ersättningsnivåerna för ännu inte inträffad arbetslöshet.<sup>14</sup>

Enligt Finansinspektionen varierar risken vid kompletterande inkomstförsäkring kraftigt över tid. Kraven på dessa företag framgår av Solvens II som syftar till att ett företag ska kunna leva upp till sina

---

<sup>14</sup> Kompletterande inkomstförsäkring anses inrymmas under skadeförsäkring klass 16 dit även förs en mängd olika förlustrisker inom såväl privatliv som affärsverksamhet. Vissa statistiska uppgifter finns tillgängliga avseende delpunkt a) i sagda klass, vilket motsvarar anställnings- och arbetslöshetsrisker vilka i statistiken betecknas som inkomst- och avgångsbidragsförsäkring (Finansinspektionens skrivelse till utredningen den 26 oktober 2022, aktbilaga 34).

förpliktelser med 99,5 procents säkerhet vilket anses ungefär ekvivalent med att man kan misslyckas med detta ”en gång vart 200:e år”.<sup>15</sup>

Utöver risken för själva försäkringsverksamheten beaktas den risk som ligger i själva kapitalinnehavet, d.v.s. risken för att det kapital som ska trygga försäkringsrisken minskar i värde p.g.a. helt andra förhållanden, t.ex. utvecklingen på finansmarknaden.<sup>16</sup>

De kompletterande inkomstförsäkringarna har kapitaliserats efter hand. Sammantaget framstår det som att ett närmast ”ömsesidigt” förhållande finns mellan försäkringsbolag och dess försäkringstagare (fackföreningarna) som är avgörande för att hantera konjunktursvängningarna. Något av bolagen har avtal som tekniskt sett möjliggör premiejustering var fjärde månad (även om avgiften i praktiken justeras i cykler som är så långa som 3–4 år). Jämfört med annan försäkring är avvecklingstiden kort, och man behöver inte garantera utbetalningar avseende kommande års försäkringsavtal, som ännu inte är tecknade. Något bolag har även återförsäkrat sina risker. Hur variabel avgiften behöver vara anses även bero på vilka resurser som finns i fackförbundet som avtalet har tecknats med. I samtliga fall upplevs avtalen som långsiktiga och det finns en förståelse hos fackförbunden för att försäkringen måste gå runt i ett längre perspektiv. Förbunden har olika principer för hur de i sin tur debiterar vidare avgiften och hur medlemmens avgift följer den avgift som förbundet faktiskt betalar. Någon uppfattar det som att man har ett ”resultatdelningssystem” med de fackföreningar som tecknat inkomstförsäkring. Sammansättningen av olika fackförbund kan också bidra till utjämning över konjunkturer, t.ex. har offentliganställda sällan hög arbetslöshet samtidigt som privatanställda. Konjunktursvängningarna har i praktiken inte upplevts som problematiska av bolagen trots att de varit stora. Statligt beslutade förändringar i arbetslöshetsförsäkringen har haft minst lika stor påverkan på försäkringens kostnader och bedöms mera problematiska och svårare att prognosticera än konjunkturförändringar. Förändringar som skett retroaktivt har varit särskilt besvärande. Det finns vidare stora

<sup>15</sup> Inkomstförsäkring och avgångsbidragsförsäkring ska enligt Finansinspektionens författningssamling föras till affärsgren 12 i Solvens II – ”Försäkring mot ekonomiska förluster av olika slag”. Beräkningarna av kapitalkravet för riskmodulen skadeförsäkring beskrivs i artikel 113–135 i Solvens II förordningen.

<sup>16</sup> Av särskild betydelse i sammanhanget är att de standardformler som används utgår från att de individuella skaderiskerna är okorrelerade samt att det behöver beaktas att skaderiskerna även kan vara korrelerade med riskerna för att tillgångarnas värde minskar (se Finansinspektionens skrivelse till utredningen den 26 oktober 2022, aktbilaga 34).

skillnader mellan hur takförändringar påverkar inkomstförsäkringarna på LO-sidan jämfört med TCO och Saco. Hos de senare centralorganisationerna fungerar trygghetsavtalens regler om AGE som en slags buffert medan däremot LO-försäkringarnas AGB inte avlastar de kompletterande försäkringarna.<sup>17</sup>

## **8.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring torde förutsätta ändringar i skattelagstiftningen**

Enligt utredningen bör en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning jämföras med nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkring. Det kan även finnas behov av att se över skattereglerna för vissa stiftelser.

### **8.2.1 Den kollektivavtalade försäkringen bör jämföras med nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen**

De kollektivavtalade ersättningarna bör enligt utredningen, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genomförs, genom reglering jämföras med andra utbetalningar som arbetslöshetskassorna gör, vilket innebär att de utgör (skattepliktig) inkomst av tjänst hos mottagaren och belastas med statlig ålderspensionsavgift.

Kollektivavtalsstiftelsen, som de förslagsställande parterna enligt vad som framgår i kapitel 7 ser framför sig för att hantera medel till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen, förutsätts täcka kostnaderna för den statliga ålderspensionsavgiften avseende den del av utbetalningarna som avser kollektivavtalad ersättning, oavsett vilken teknisk konstruktion som väljs för att uppnå denna effekt. Som utgångspunkt borde avgiften enklast erläggas av arbetslöshetskassorna som dock naturligtvis måste kompenseras för densamma av den som finansierar utbetalningarna (staten respektive parterna).

---

<sup>17</sup> Utredningens anteckningar från möten med försäkringsbolag som erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar om förutsättningarna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring daterade 2022-12-21, aktbilaga 71.

## Beskattning av kompletterande inkomstförsäkring

Ersättning från en frivillig inkomstförsäkring är enligt ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen inte skattepliktig (RÅ 2007 ref. 25). Det gäller både försäkringar som ingår i medlemsavgiften till ett fackförbund och frivilliga försäkringar som ligger helt utanför medlemsavgiften. Enligt nu gällande bestämmelse i 11 kap. 36 § inkomstskattelagen framgår nämligen explicit endast att arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd ska beskattas. Mot bakgrund av såväl en tidigare skattefrihetsregel som var väsentligen bredare utformad som det faktum att det i sammanhanget inte var fråga om en försäkring som tagits p.g.a. tjänst (jfr RÅ 1982 Aa 136) tolkades den explicita skatteplikten för dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen motsatsvis som att ersättningar från de kompletterande inkomstförsäkringarna var skattefria.

Till stöd för att en sådan ordning fortsatt är ändamålsenlig har till utredningen framför allt framförts att avgiften till den kompletterande arbetslöshetsförsäkringen betalas med skattade pengar eftersom avdrag inte medges för premier för sådana försäkringar (9 kap. 2 § inkomstskattelagen, 1999:1229, IL).

## Arbetsgivaravgifter etc.

Som huvudregel erläggs arbetsgivaravgift enligt socialavgiftslagen (2000:980) samt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Det är som huvudregel den som utger ersättningen som också ska betala avgifterna.

Särskild löneskatt ska i stället för arbetsgivaravgifter betalas av den som ger ut vissa särskilt preciserade ersättningar p.g.a. avtalsförsäkringar vilket innebär att skattesatsen är lägre än för själva lönen.<sup>18</sup> Med avtalsförsäkringar avses i sammanhanget försäkringar som grundar sig på kollektivavtal. Bestämmelser om särskild löneskatt på förvärvsinkomster infördes i samband med skattereformen 1991 (prop. 1989/90:110 s. 379) med sikte på sådana inkomster som inte var förmånsgrundande.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 1 § första stycket lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

<sup>19</sup> Se Skatteverkets rättsliga vägledning avseende Särskild löneskatt på utgivna ersättningar, 2022 års version. Att arbetsgivaravgifter inte behöver betalas för motsvarande ersättningar som det betalas särskild löneskatt för framgår av 2 kap. 16 § socialavgiftslagen (2000:980).

Vid sidan av detta finns vissa ersättningar, däribland arbetslöshetsersättning, som varken belastas med arbetsgivaravgift eller särskild löneskatt utan endast med en statlig ålderspensionsavgift.<sup>20</sup> Dessa ersättningar är pensionsgrundande men får inte räknas med när den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs och medför därför som huvudregel inte någon ersättningsrätt från socialförsäkringen (pensionssystemet undantaget).

### **Lämplig beskattning vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**

Det kan diskuteras vilken skattemässig och annan behandling som vore mest logisk avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Skäl kan å ena sidan tala för att den bör behandlas på motsvarande sätt som de kompletterande inkomstförsäkringarna vilka i dagsläget täcker delar av motsvarande inkomstspann. Det medför i så fall att de blir skattefria hos mottagaren och ej är underlag för arbetsgivaravgifter för utgivaren.

När det gäller en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring framstår enligt utredningen en jämförelse med de kompletterande inkomstförsäkringarna inte som relevant eftersom deras skattesituation har en påtagligt särpräglad historisk förklaring.

I någon mening liknar den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen även de ersättningar som betecknas AGE. En principskiss över möjliga jämförelsepunkter återfinns i figur 8.1 på nästa sida.

Sammanfattningsvis anser utredningen att ersättningar från en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör behandlas på samma sätt som nuvarande dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. Det medför enligt utredningen ett behov av lagändringar jämfört med i dag. Om skatteregler etc. inte ändras vid genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är utredningens preliminära bedömning att den skulle beskattas som inkomst av tjänst och utgöra underlag för arbetsgivaravgift och allmän löneavgift för utgivaren. De kollektivavtalade ersättningarna bör i stället enligt utredningen jämföras med andra utbetalningar som arbetslöshetskassorna gör, vilket innebär att de utgör (skattepliktig) inkomst av tjänst hos mottagaren.

---

<sup>20</sup> 1 och 2 §§ lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Vidare bör ersättningen vara pensions- men inte SGI-grundande. Följaktligen kommer den även att belastas med en statlig ålderspensionsavgift.

**Figur 8.1 Sammanställning avseende skatteregler omfattande olika former av ersättning som kan utges i samband med arbetslöshet**

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		Statlig ålderspensionsavgift 10,21 %	11 kap. 36 § inkomstskattelagen
Arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd					
Flertalet avtalsförsäkringar (inklusive AGB)		Nej		Särskild löneskatt på förvärvsinkomster 24,26 %	AGE avräknas från kompl. inkomstförsäkring
AGE					
Kompletterande inkomstförsäkring	Beskattas inte			Beskattas inte	RÅ 2007 ref. 25

*Källa:* Utredningens egna översiktliga sammanställning av regelverk.

I jämförelse med ersättningar i det inkomstspann som i dag ersätts från kompletterande inkomstförsäkringar tillkommer eller synliggörs således vissa kostnader såväl som vissa pensionsrättigheter i förhållande till vad som i dag gäller vid kompletterande inkomstförsäkring.

### 8.2.2 Arbetsgivare bör kunna dra av vad de betalar för den kollektivavtalade försäkringen

Arbetsgivarnas inbetalningar till kollektivavtalsstiftelsen (eventuellt via en mellanhand) bedömer utredningen som huvudregel skulle utgöra avdragsgilla personalkostnader hos arbetsgivaren (16 kap 1 § inkomstskattelagen, jfr RÅ 1999 not. 57), under förutsättning att de är avgränsade till nu aktuellt ändamål.

Det bör observeras att utredningen inte beaktar denna skattekonsekvens i sina beräkningar (kapitel 12). Effekten torde heller inte kunna tillgodogöras inom offentlig sektor annat än om verksamheten drivs t.ex. i aktiebolagsform, eftersom stat, kommun och regioner inte är föremål för inkomstskatt.

### 8.2.3 Skatteregler för kollektivavtalsstiftelser kan behöva anpassas

Enligt huvudregeln i 6 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen är svenska stiftelser obegränsat skattskyldiga.

Från huvudregeln finns en undantagsregel som inskränker skattskyldighetens omfattning. Av 7 kap. 16 § inkomstskattelagen framgår att vissa juridiska personer är skattskyldiga bara för inkomst p.g.a. innehav av fastigheter, 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.<sup>21</sup>

Nyss nämnda undantagsregel är inte kopplad till huruvida stiftelsen utgör en kollektivavtalsstiftelse eller inte. Det handlar således om två separata prövningar huruvida en kollektivavtalsstiftelse föreligger respektive huruvida densamma har en s.k. inskränkt skattskyldighet.

Undantagsregeln torde heller i sin nuvarande formulering inte komma att omfatta en sådan kollektivavtalsstiftelse som nu utreds, framför allt eftersom en sådan inte omfattas av lagtextens ordalydelse (då framför allt eftersom den syftar till att erbjuda kompensation för en faktisk inkomstförlust).

Däremot bedöms sådana stiftelser kunna erhålla inskränkt skattskyldighet genom en – rättsligt sett – förhållandevis enkel komplettering av 7 kap. 16 § inkomstskattelagen. Vid behov får en sådan möjlighet belysas ytterligare i utredningens slutbetänkande. Därvid behö-

---

<sup>21</sup> Andra juridiska personer som är begränsat skattskyldiga är t.ex. akademier och studentkårer men även arbetslöshetskassor och personalstiftelser som avses i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. och vars ändamål uteslutande är att lämna understöd vid arbetslöshet, sjukdom, olycksfall eller utbildning.



ver naturligtvis hänsyn tas till de skäl som ligger bakom nuvarande avgränsningar.

### Lagstiftarens utgångspunkter för nuvarande avgränsning

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. Detta återspeglas i vad som betecknas ändamålskravet (7 kap. 4 § inkomstskattelagen), verksamhetskravet (7 kap. 5 §) och fullföljdskravet (7 kap. 6 §).

Det s.k. 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 över en femårsperiod 75–80 procent av den s.k. fullföljdsinkomsten beräknad enligt 7 kap. 7 § inkomstskattelagen användas för ändamålet.

### Fullföljdskravet vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Eftersom verksamheten i de befintliga s.k. 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. 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.

Om en stiftelse däremot erhåller medel från t.ex. arbetslöshetskassorna (s.k. finansieringsavgift) eller från staten omfattas dessa inte heller av en undantagsregel med motsvarande formulering som för trygghetsstiftelserna, som den är formulerad, utan minst 75–80 procent av dessa medel behöver i så fall betalas ut sett över en femårsperiod.

Sammanfattningsvis medför regelverket, även om 7 kap. 16 § inkomstskattelagen skulle kompletteras, vissa begränsningar i möjligheterna att kapitalisera en kollektivavtalsstiftelse på annat sätt än genom löpande inbetalningar direkt från arbetsgivare. Det är t.ex. inte automatiskt möjligt att tillföra medel från staten eller från de kollektivavtalsslutande parterna utan att dessa kommer att omfattas av fullföljdskravet. Även denna fråga kan således behöva belysas ytterligare i utredningens slutbetänkande.

#### **8.2.4 Även andra skattefrågor behöver utredas vidare inom ramen för arbetet med slutbetänkandet**

I sammanhanget bör även konstateras att frågor om arbetslöshetskassornas beröring med de medel som avser den kollektivavtalade försäkringen kan medföra skattefrågor som behöver adresseras i det fortsatta utredningsarbetet. Det handlar t.ex. om att analysera huruvida någon momspliktig tjänst skulle komma att erbjudas i något led.

Vidare ska framhållas att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som utgör försäkringsrörelse kan medföra helt andra skattekonsekvenser. Som framgår i avsnitt 8.1.4 har dock utredningen arbetat med utgångspunkten att verksamheten inte utgör försäkringsrörelse.

Den ersättning som eventuellt tillkommer arbetsgivare genom utbetalning från Kammarkollegiet behöver även den analyseras.

Utredningen kan heller inte utesluta att eventuella tillskott som lämnas till arbetsgivare för att finansiera den kollektivavtalade försäkringen skulle kunna anses utgöra skattepliktiga s.k. näringsbidrag enligt 29 kap. 2 och 4 §§ inkomstskattelagen (IL). Det handlar då t.ex. om eventuella medel som förmedlas via Kammarkollegiet eller om den s.k. finansieringsavgiften.

Som utredningen konstaterar i kapitel 13 behöver ett flertal skattefrågor utredas vidare inom ramen för arbetet med slutbetänkandet.

### 8.3 Rätten till fri rörlighet inom unionen bör tillämpas även i den kollektivavtalade försäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen handhas i huvudsak av självständiga arbetslöshetskassor och försäkringen är i väsentliga delar frivillig för den enskilde att ansluta sig till. På grundval av framför allt dessa institutionella skillnader anses det från svenskt håll att arbetslöshetsförsäkringen inte ska ses som en del av den svenska socialförsäkringen.<sup>22</sup>

EU har valt att reglera arbetslöshetsförmåner trots medvetenheten om att flera medlemsstater, däribland Sverige, ser dessa som en del av arbetsmarknadspolitikerna.

#### 8.3.1 Det finns flera olika relevanta EU-rättsregler om fri rörlighet

Begreppet arbetslöshetsförmån har grovt förenklat tolkats som en försäkring som utfaller vid arbetslöshet och för att motverka en inkomstförlust.<sup>23</sup> EU:s koordineringsregler återfinns framför allt i förordning 883/2004/EG, vilken kan betecknas som *lex specialis*, men regler om likabehandling finns även i förordning 492/2011/EU, som mera har karaktär av *lex generalis*. Enligt den sistnämnda förordningen har en migrerande arbetstagarare i sitt nya arbetsland rätt till ”alla sociala och skattemässiga förmåner” på samma villkor som landets medborgare. I sammanhanget finns det anledning att erinra om att egenföretagare anses ha samma skyddsintresse som arbetstagarare. Det har även, för övrigt i ett svenskt mål, inträffat att ingripande skett baserat på primärrätten där föreliggande frågor anses reglerade av artikel 45 vilken även förstärks med avseende på migrerande arbetskraft genom artikel 48 FEUF.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Ryberg-Welander L, *Socialförsäkringsrätt – om ersättning vid sjukdom*, 4 uppl., Stockholm, Norstedts Juridik, 2022, s. 44.

<sup>23</sup> Paju J, *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt*, 3 uppl., Stockholm, Norstedts Juridik, 2021, s. 66–67.

<sup>24</sup> a.a. s. 24 och 38 samt Paju J, *Suveränitetserosion? – Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Stockholm, 2015 (diss), s. 97 och 419–420. Se även t.ex. Domstolens dom den 16 februari 2006 i mål C-185/04, Öberg mot Försäkringskassan.

### 8.3.2 Det är inte helt klart men inte heller avgörande huruvida en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring omfattas av förordning 883/2004/EG

Att kollektivavtalade trygghetsordningar inte omfattas av förordningen 883/2004/EG har tidigare ansetts följa motsatsvis av att förordningen endast omfattar de socialförsäkringar som är nationellt lagreglerade.<sup>25</sup> Den statliga utredning som gjordes inför anslutningen ansåg över huvud taget inte att ”arbetslöshetsstödet” var relevant att utreda i sammanhanget.<sup>26</sup> Den utredningen konstaterade ändå att begreppet lagstiftning gavs en mycket vidsträckt innebörd och innefattade även förordningar eller föreskrifter samt alla andra tillämpningsbestämmelser, även rent administrativa föreskrifter utfärdade på myndighetsnivå. Uttrycket lagstiftning ansågs emellertid enligt utredningen inte omfatta bestämmelser i kollektivavtal i den mån ett sådant avtal inte tjänar till att uppfylla ett lagstadgat krav på obligatorisk försäkring eller därigenom tillskapats ett system som administreras i samma ordning som lagstadgade system.

Olika former av avtalsförsäkringar föll, fortfarande enligt samma äldre utredning och med särskild hänvisning till rättsfallet Kommissionen mot Frankrike<sup>27</sup>, i regel utanför förordningens tillämpningsområde.<sup>28</sup> Frankrike som rättsfallet avser har heltäckande kollektivavtal trots låg facklig anslutning. De franska kollektivavtalen får i stället genomslag huvudsakligen genom allmängiltigförklaring.<sup>29</sup>

I utredningens intervjuer<sup>30</sup> har framkommit följande av relevans för den rättsliga bedömningen av den inte försumbara ”befattning” som medlemsstaten Sverige i olika avseenden förväntas behöva ta även med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring:

- Utgångsläget kan vara avgörande för bedömningen, i den meningen att ett system som tillskapas och är helt nytt kan förväntas bli annorlunda (och mera välvilligt) bedömt än ett system som tidigare har varit statligt och byter huvudman.

<sup>25</sup> Paju J, *Suveränitetserosion? – Om EU-rättens påverkan på nationella sociala trygghetsmodeller; särskilt Sverige*, Stockholm, 2015 (diss), s. 97–98.

<sup>26</sup> SOU 1993:115, s. 25.

<sup>27</sup> Domstolens dom den 16 januari 1992 i mål C-57/90, Kommissionen mot Frankrike, p. 17–20.

<sup>28</sup> SOU 1993:115, s. 131.

<sup>29</sup> Tjänsteanteckning från utredningens möte med jur. dr. h.c. Kerstin Ahlberg den 7 mars 2023 (aktbilaga 82).

<sup>30</sup> Tjänsteanteckning från utredningens möte med docent Jaan Paju den 27 januari 2023 (aktbilaga 59).

- Tröskeln är inte hög för att en åtgärd som i teknisk mening genomförs av någon annan än medlemsstaten ändå ska tillskrivas medlemsstaten. Det är lättare för något att glida över linjen och bedömas som en statlig åtgärd än i motsatt riktning.
- Det framstår som något mera sannolikt att frågan skulle bedömas mot andra EU regler än mot 883/2004/EG. Tröskeln kan då möjligen vara lägre än enligt förordningen för att en åtgärd ska tillskrivas medlemsstaten.
- Det är svårt att dra långtgående slutsatser av EU-domstolens avgörande i målet Kommissionen mot Frankrike, eftersom det är väl över 30 år gammalt och franska kollektivavtal inte har en liknande ställning som svenska dito.
- Det går inte att göra någon grundad prognos avseende hur den aktuella frågan skulle bedömas. Däremot förväntas inte Kommissionen för sin del komma att prioritera frågor som så tydligt är kopplade till den svenska kollektivavtalsmodellen (vilket även understöds av andra bedömningar som utredningen tagit del av).
- Det framstår som angeläget att beakta i vilken utsträckning andra än Kommissionen kan förväntas aktualisera en prövning via nationella domstolar.

Utredningens sammantagna bedömning är mot den bakgrunden att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte kan förväntas undkomma EU:s rörlighetsregler även om det ännu inte är närmare utrett vilka regler en sådan försäkring skulle komma att bedömas mot. Med hänsyn till frågans unika karaktär och den svenska kollektivavtalsmodellens särdrag är det även oklart om fortsatt utredning skulle bringa nämnvärd klarhet i den frågan.

### **8.3.3 Den kollektivavtalade ersättningen bör få tas med utomlands vid arbetssökande inom EU och EES**

Ovanstående leder enligt utredningen till att parterna i sina kollektivavtal om en eventuell kollektivavtalad försäkring bör möjliggöra för personer som omfattas att även ta med sig den kollektivavtalade ersättningen vid arbetssökande utomlands inom unionen och inom ramen för till unionsrätten anknyttande regelverk. Ytterligare över-

väganden har utredningen inte sett anledning att presentera på detta stadium.

Huruvida den kollektivavtalade försäkringen omfattas av själva förordningen (883/2004/EG) om samordning av sociala trygghets-system har inte avgörande betydelse i detta läge. Frågan om huruvida förordningen bör anmälas enligt EU-förordningen får övervägas vidare inom ramen för slutbetänkandet. En sådan anmälan är oåterkallelig och ska endast göras om själva förordningen är tillämplig.

Enligt utredningen bör alltså samma regler som gäller för att ta med sig den statliga ersättningen utomlands gälla för den kollektivavtalade ersättningen. Administrationen borde också kunna ske på motsvarande sätt som för den statliga ersättningen vilket i huvudsak innebär att en roll tillkommer för berörda statliga myndigheter, vilket i slutbetänkandet behöver kostnadsberäknas.

När det sedan gäller själva ersättningsbeloppen som skickas utomlands baserat på kollektivavtal kommer naturligtvis parterna genom sin kollektivavtalsstiftelse behöva finansiera sådan kollektivavtalad ersättning. Det har emellertid hittills inte handlat om några större belopp för den statliga försäkringen. Enligt uppgifter från IAF har det under perioden 2018–2022 handlat om mellan 100–200 ersättningsperioder varje år varav naturligen bara en del skulle omfattas av de kollektivavtalade villkoren. Det saknas anledning att tro att omfattningen av sådana ersättningar skulle växa endast baserat på att försäkringen görs kollektivavtalad. Förvisso kan en viss volymökning förväntas med ett högre kollektivavtalat tak, eftersom incitamenten för att överkomma den relativt mera komplicerade ansökningsproceduren i utlandsärenden blir mera påtagliga.

EU-rätten innehåller även regler om sammanläggning och frågan skulle i förlängningen möjligen väckas hur andra medlemsstater vid sin handläggning ska förfara med personer som upparbetat rättigheter inom den svenska kollektivavtalade försäkringen. Utredningens utgångspunkt är naturligtvis att den kollektivavtalade försäkringen bör kunna jämföras med nuvarande arbetslöshetsförsäkring i detta avseende men formerna för hur detta kan åstadkommas behöver utredas vidare.

Arbetslöshetskassorna har redan i dag uppgifter innebärande att utfärda intyg om tillhörighet till den svenska arbetslöshetsförsäkringen i ärenden där personer som varit verksamma på arbetsmarknaden i Sverige söker arbetslöshetsersättning enligt ett annat EU-lands regler för arbetssökande i det landet. Dessa ärenden är till

antalet väsentligt fler än de ärenden där ersättning söks från den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har när det gäller denna uppgift bedömt att den inte påverkas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring eftersom en arbetssökande måste anses ha varit försäkrad enligt svenska regler alldeles oavsett om personen kvalificerar eller inte kvalificerar sig för en kollektivavtalad ersättning. Eftersom den som ansöker om arbetslöshetsersättning enligt ett annat lands system åtminstone i nuläget inte kommer att kunna få del av någon kollektivavtalad ersättning finns heller inte skäl att anta att volymerna för dessa senare ärenden skulle öka.

## **8.4 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring väcker statsstöds- snarare än konkurrensfrågor**

Vidare ska särskilt beröras frågan om huruvida en kollektivavtalad försäkring utgör en ekonomisk verksamhet i EU-rättens mening och därigenom kommer att omfattas av konkurrens- och statsstödsregelverken.

### **8.4.1 Det är inte nödvändigtvis avgörande huruvida den kollektivavtalade försäkringen är en ekonomisk verksamhet**

I en rad rättsfall har EU-domstolen tagit ställning till om organ som har fått uppdraget att administrera olika typer av försäkringssystem och tilläggspensioner utgör företag enligt konkurrensreglerna. Praxis avseende socialförsäkringar som inte omfattas av företagsbegreppet (icke-ekonomisk verksamhet) har sammanfattats med följande tre kumulativa kriterier:

1. verksamheten måste ha ett socialt syfte,
2. verksamheten måste baseras på solidaritetsprincipen, och
3. organet i fråga måste till viss grad stå under statens kontroll när det gäller prissättningen av tjänsten.

När ovanstående tre kriterier är uppfyllda anses verksamheten i fråga inte driva företagsverksamhet (vilket är ekvivalent med att verksamheten i fråga inte utgör ekonomisk verksamhet). Kriterierna gällande

solidaritetsprincipen (2) och statlig tillsyn (3) anses vara relativa i den meningen att en viss grad av solidaritet och tillsyn måste vara uppnådd för att kriterierna skall vara uppfyllda. Domstolen har hittills inte i detalj definierat vilken grad av solidaritet och tillsyn som krävs, utan en bedömning i ljuset av tidigare rättspraxis måste göras i varje enskilt fall.<sup>31</sup>

#### 8.4.2 Omställningsstödet bedömdes inte utgöra statsstöd

I analysen inför genomförandet av det s.k. omställningsstödet utgick man från att all verksamhet av omställningskaraktär utgör ekonomisk verksamhet i EUF-fördragets mening.

Den utredningen tog vid den statsstödsrättsliga bedömningen av omställningsstödet och den ersättning som där lämnas till arbetsgivare vilka erlägger avgifter till en registrerad trygghetsorganisation 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. I den meningen skulle ersättningen medföra konkurrens- och kostnadsneutralitet för arbetsgivare med respektive utan kollektivavtal. Mot den bakgrunden ansågs åtgärden inte vara selektiv och därigenom inte träffas av statsstödsregelverket.<sup>32</sup>

Den avgörande skillnaden mellan omställningsstödet i förhållande till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är att den senare inte syftar till någon neutralitet, utan tvärtom till att arbetstagare med kollektivavtal ska erhålla ett bättre skydd än andra arbetstagare. Det skulle likväl kunna vara möjligt att argumentera att en statlig delfinansiering vore neutral, om densamma endast motsvarar vad staten betalar till arbetstagare utanför kollektivavtal och de statliga medlen förmedlas direkt till de arbetslösa via arbetslöshetskassorna.

---

<sup>31</sup> Bastidas Venegas V, *En reformerad arbetsskadeförsäkring i ljuset av EU:s inre marknadsrätt*, 2012 (opublicerad).

<sup>32</sup> Ds 2021:16, s. 115–116.



### 8.4.3 Befintliga kollektivavtalade tjänstepensionssystem har inte erhållit statliga medel

I sammanhanget finns anledning att dra paralleller till andra avtalsförsäkringar varvid dessa frågor framför allt har varit föremål för analyser avseende tjänstepensioner. Tjänstepensionerna är autonoma system som inte får några medel från staten. Staten garanterar heller inte medlen eller deras utbetalning. Någon statsstödsproblematik uppkommer således inte. Inom ramen för systemet garanteras dock utbetalning oavsett om enskilda premier inte har blivit inbetalda som de ska av arbetsgivaren.

Bedömare som särskilt studerat tjänstepensionerna från ett EU-rättsligt perspektiv har till utredningen framfört att lösningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring enklast borde kunna utformas med beaktande av EU-domstolens praxis i konkurrensmålet *Albany* och med en neutral utformning som inte medför att någon förmån förmedlas i statsstödsregelverkets mening – det senare i linje med hur omställningsstödet hanterades. Vad gäller den konkurrensrättsliga missbrukssituationen anses densamma relativt avlägsen i ett system utan allmängiltigförklarade kollektivavtal genom att tvånget att teckna avtal då hamnar flera steg bort.<sup>33</sup>

### 8.4.4 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver analyseras ytterligare i förhållande till statsstödsreglerna

Att det är statsstödsfrågan snarare än konkurrensreglerna i övrigt som påkallar särskild uppmärksamhet får stöd av andra intervjuer som utredningen har gjort. Vad gäller praxis avseende konkurrensrättsliga s.k. missbruksärenden gäller avseende artikel 106.1 när densamma tillämpas tillsammans med artikel 102 EUF-fördraget att en otillfredsställd efterfrågan måste uppkomma på marknaden för att ett missbruk enligt hittillsvarande praxis ska anses etablerat. En hypotetisk begränsning har däremot hittills inte ansetts tillräcklig för att etablera ett missbruk.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Tjänsteanteckning från utredningens möte med jur.dr. Caroline Johansson den 11 april 2023 (aktbilaga 83).

<sup>34</sup> Tjänsteanteckning från utredningens möte med docent Vladimir Bastidas Venegas den 31 mars 2023 (aktbilaga 84).

De konkurrensrättsliga riskerna har sammanfattningsvis inte betonats i de kontakter utredningen har tagit med experter på området. Däremot påtalas att det finns systematiska skillnader mellan vilka konsekvenser olika regelverk får vid en eventuell överträdelse. Statsstödsöverträdelser har ofta särskilt långtgående konsekvenser med hänsyn till den återbetalningsskyldighet som inträder. I sådana situationer kan de ekonomiska överföringarna bli både komplicerade och ologiska eftersom medel knappast kommer kunna krävas tillbaka från privatpersoner som erhållit arbetslöshetsersättning.

#### **8.4.5 Statsstödsfrågan ligger integrerad i de olika alternativ utredningen presenterar eftersom dessa innefattar olika omfattning och inriktning av statliga medel**

När det gäller tillämpningen av själva statsstödsreglerna har mål som avsett artikel 106.1 tillämpad tillsammans med artikel 107 EUF-fördraget hittills varit kopplade till särskilda eller exklusiva rättigheter, till situationer där flera olika privata rättssubjekt har tillåtits konkurrera med varandra inom ramen för systemet eller till tilläggs-tjänster man kunnat köpa avseende försäkring på ”bättre” villkor. Vanligen har det då handlat om att ett socialförsäkringssystem som i sig självt inte ansetts utgöra en företagsverksamhet har ansetts förmedla statsstöd till sådana andra verksamheter som utgjort företagsverksamhet, d.v.s. i praktiken till arbetsgivare.<sup>35</sup> Det kan då t.ex. handla om att ett försäkringssystem tar över kostnader som arbetsgivarna annars hade måst bära.

Situationen är emellertid inte artschild från en situation där ett försäkringssystem som anses utgöra ekonomisk verksamhet erhåller statsstöd, som i förlängningen kommer andra företagsverksamheter till del. Från ett statsstödsperspektiv är det därför oklart om systemets ekonomiska eller icke-ekonomiska karaktär skulle få betydelse, eftersom ett statsstöd i princip kan lämnas även av en företagsverksamhet, om densamma har tillgång till statliga medel. Utlösande för statsstödsriskerna är således snarare själva tillförandet av offentliga medel, oavsett om själva försäkringssystemet utgör företagsverksamhet eller inte.

---

<sup>35</sup> a. k.

I avsaknad av statsstödsrättsliga undantagsregler avpassade för det nu tänkta systemet med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer det liksom avseende omställningsstödet, att handla om att något av rekvisiten för ett statligt stöd måste brista. Det kan t.ex. handla om att de offentliga tillskotten är generella, förmedlas till arbetstagare utan att fastna hos mellanhänder och heller inte fokuseras uteslutande på sektorer eller företag med kollektivavtal.

Enligt utredningens preliminära bedömning kan även system med en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade ersättningen ha förutsättningar för att utesluta statligt stöd, även om det inte går att komma ifrån att en större resursöverföring alltid medför större risker från statsstödsynpunkt. Statsstödsfrågan kommer därigenom att ligga integrerad i de olika alternativ som utredningen presenterar i kapitel 11.

## **8.5 Sveriges internationella förpliktelser i övrigt bedöms inte lägga hinder i vägen**

### **8.5.1 Föreningsfriheten påverkas inte**

Den positiva föreningsfriheten framgår av 2 kap. 1 och 24 §§ regeringsformen (RF). Den negativa föreningsfriheten framgår av 2 kap. 2 § RF och anses vara mera begränsad än den positiva dito. Den tar sikte på sammanslutningar med vissa typer av åskådning och skyddar i princip endast mot det allmänna. Sammanslutningar av arbetstagare, näringsidkare och studenter har i olika sammanhang ansetts inte påverkas av den negativa föreningsfriheten även om gränsdragningarna tidvis har varit omdiskuterade.<sup>36</sup> Precis som i dag krävs i de modeller utredningen skisserar ett medlemskap eller anslutning till en arbetslöshetskassa för att erhålla inkomstbaserad ersättning. En möjlighet till anslutning för den som inte vill vara medlem har hittills ansetts vara en godtagbar modell med avseende på den negativa föreningsfriheten. Den som inte vill vara medlem i en arbetslöshetskassa kan ansluta sig till den kompletterande arbetslöshetskassan. Utredningen ser på det hela taget inte att det till-

---

<sup>36</sup> Dnr. IJ2007/290/D (bokstavsutredningen Ju 2004:J), s. 16–18. Det framgår av NJA 1982 s. 853 att RF endast reglerar situationen i förhållande till det allmänna men att däremot internationella konventioner etc. kan medföra ett skydd även i förhållande till enskilda organisationer.

kommer några nya frågor med beröring på föreningsfriheten genom utredningen.

### 8.5.2 ILO-konventionen utgör inte ett hinder

Vad gäller den föreningsfrihet som är kopplad till parternas frihetsgrader gjordes när omställningsstödet tillkom en analys. De förslag som den utredningen lämnade ansågs påverka parternas incitament att omförhandla sina kollektivavtal och justera dem i viss riktning, d.v.s. så att de reglerar ett grundläggande omställnings- och kompetensstöd som motsvarar det nya offentliga stödet. Det ansågs innebära att förslagen i praktiken påverkade parternas framtida förhandlingsutrymme vilket kunde aktualisera internationella regler om föreningsfrihet.<sup>37</sup>

Föreningsfriheten och förhandlingsrätten skyddas av ILO-konventioner, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och av Europarådets sociala stadga.<sup>38</sup> Som konstaterades inför genomförandet av omställningsstödet har dock ILO-kommittén historiskt medgett större utrymme för författningsändringar som begränsar parternas förhandlingsutrymme, än för sådana som innebär tvingande ingrepp i befintliga kollektivavtal. Den lägger också stor vikt vid parternas egen inställning till författningsändringar som påverkar deras friheter, och om staten innan den väljer en författningslösning har verkat för att lösa frågan genom förhandling med eller mellan parterna.<sup>39</sup> I fråga om omställningsstödet var det – på samma sätt som avseende nu föreliggande fråga – ett initiativ från partshåll.

De potentiella förslagen bryter heller inte rättsverkan och innebär inte andra tvingande ingrepp i befintliga kollektivavtal. Mot denna bakgrund bedöms nu – liksom tidigare avseende omställningsstödet – att förslagen är förenliga med ILO-konventionerna. Förslagen kan heller inte anses strida mot EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna eller mot Europarådets sociala stadga.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Jfr Ds 2021:16, s. 180–181.

<sup>38</sup> Se t.ex. 1949 års ILO-konvention (nr 98) om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, 1981 års ILO-konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar, artikel 28 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 5 och 6 i Europarådets sociala stadga.

<sup>39</sup> ILO (2006). *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, p. 1019–1029, 5 ed.

<sup>40</sup> Jfr Ds 2021:16, s. 180–181.

Utredningen har, utöver den fråga om föreningsfrihet som behandlats ovan, analyserat huruvida Sverige lever upp till sitt ansvar att tillhandahålla en arbetslöshetsförsäkring om detta sker kollektivavtalsbaserat. Det torde i huvudsak vara ILO-konvention nr 168<sup>41</sup> som kommer i fråga i detta sammanhang, då främst artikel 11 (om personkretsens storlek), artikel 14 (om ersättnings periodicitet) och artikel 15 (om ersättnings storlek). Enligt konventionen ska varje medlemsstat vidta lämpliga åtgärder för att samordna sitt system för skydd vid arbetslöshet och sin sysselsättningspolitik. Skyddet vid arbetslöshet och i synnerhet sättet för att lämna ersättning vid arbetslöshet, bör vara utformat så att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning och inte ta bort incitamenten för att arbeta och erbjuda arbete.

Av artikel 11 framgår att den skyddade personkretsen ska omfatta minst 85 procent av alla arbetstagare, vilket alla utredningens alternativ förväntas göra. Periodicitetskravet i artikel 14 innebär att ersättningen ska betalas ut genom periodiska ersättningar så att de ger den arbetslöse en partiell och övergående ersättning. Detta krav torde också vara uppfyllt. Angående förmånens storlek framgår av artikel 15 att ersättningen ska fastställas till minst 50 procent av den tidigare inkomsten, då arbetslösheten motsvarar heltid och förmånen grundas på avgifter eller tidigare inkomst. När det gäller utredningens olika alternativ medför dessa inledningsvis ersättning med minst 50 procent av tidigare inkomst vilket uppfyller konventionens krav. Nedtrappningen av ersättningen kan sedan motiveras på motsvarande sätt som görs i SOU 2020:37 (s. 727) med hänsyn till god tillgång till ett försäkringsskydd över den lägsta nivån och att alla har möjlighet att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Det tillkommer sammanfattningsvis inga nya frågor kopplade till ILO-konventionen med utredningens presenterade alternativ. Fler-talet personer som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa har lägre ersättning i dag än de skulle få med utredningens olika alternativ, som i och för sig trappas ned snabbare. Redan i dag finns personer som inte erhåller någon ersättning alls, eftersom de inte uppfyller kvalifikationsvillkoren. Frågan blir avslutningsvis om det spelar någon roll ur konventionernas synvinkel om vissa personer erhåller medel *endast* från ett kollektivavtalat system och inte i någon del från staten. Sverige tillämpar dock redan i dag ett system som anses vara

---

<sup>41</sup> Konventionen i fråga antogs 1988 och ratificerades av Sverige 1990 (prop. 1989/90:64).

frivilligt och fristående från staten varför det är svårt att se någon avgörande komplikation som tillkommer med utredningens alternativ. Möjligen skulle den ligga i att alla kan ansluta sig till en arbetslöshetskassa men inte kan hamna under kollektivavtal med mindre än att de byter jobb. Denna fråga kan svårligen omhändertas av utredningen eftersom dess uppdrag är att utreda just en kollektivavtalad modell. Det ligger i sakens natur att personer med kollektivavtal får ett försteg genom en sådan modell.

### 8.5.3 Europeiska balken om social trygghet tillgodoses

The *European Code of Social Security* med tillhörande protokoll är antagna av Europarådet 1964. På svenska benämns den som Europeiska balken om social trygghet ("balken"). Balken innehåller minimiregler om social trygghet.<sup>42</sup> Arbetslöshetsförsäkringen regleras i artiklarna 19–24. Av intresse i detta sammanhang är åtminstone artikel 21 (personkretsens storlek) och artikel 24 (ersättningsperiodens längd). Av protokollet till artikel 21 framgår att minst 55 procent av arbetskraften ska omfattas av en arbetslöshetsförsäkring, vilket alla utredningens alternativ som presenteras i kapitel 11 torde medföra.

När det gäller artikel 24 framgår av protokollet att ersättningsperioden i genomsnitt inte ska understiga 21 veckor. Även detta krav får anses vara uppfyllt med god marginal. Redan i dagsläget avtrappas ersättningen efter 100 dagar vilket motsvarar 20 veckor. Liksom avseende våra förpliktelser i förhållande till ILO är det framför allt om en kollektivavtalad försäkring skulle bedömas annorlunda än den nuvarande statliga dito som frågor kopplade till den s.k. balken skulle kunna aktualiseras med anledning av utredningens förslag.

---

<sup>42</sup> *The revised European Code of Social Security*. Sverige ratificerade balken avseende bl.a. arbetslöshetsförsäkring 1965, men har inte ratificerat uppdateringen från 1990.

## 9 Utredningens inledande ställningstaganden

I detta kapitel redogör utredningen för de ställningstaganden som sammantaget utgör den *modell* utredningen förordar *om* en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras. Dessa ställningstaganden eller modellen ligger i sin tur till grund för utformningen av de *alternativ* som presenteras i kapitel 11.

De ställningstaganden som görs i detta kapitel utgör förutsättningar för samtliga i kapitel 11 presenterade alternativ men innebär däremot inte något ställningstagande för något av dessa alternativ framför de övriga. Samtliga i kapitel 11 presenterade *alternativ* bedöms förenliga med de ställningstaganden som görs i detta kapitel. Ställningstagandena i detta kapitel leder däremot inte med någon automatik till just de nivåer avseende varken ersättning eller kravställande som återfinns i alternativen. Dessa utgör räkneexempel som utredningen, dock i dialog med parterna, har utformat.

I praktiken utgör befintliga regelverk och organisationslösningar som utredningen behöver beakta en grundstruktur som enligt utredningens bedömning bör vara utgångspunkt i den fortsatta diskussionen kring en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningens ställningstaganden utgör en helhet som tillsammans avgränsar den möjliga utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Ställningstagandena utgör inte pusselbitar som kan bytas ut hur som helst utan pekar på en viss utformning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och utesluter andra utformningar, baserat på den bedömning av genomförbarhet som utredningen har gjort under arbetet med delbetänkandet.

Det kan här avslutningsvis tilläggas att utredningen i dessa delar har upplevt sina praktiska frihetsgrader som mera begränsade eftersom det i mångt och mycket handlat om att ”kryssa” mellan olika

hinder och önskemål som gör sig gällande. Därvid kan t.ex. framhållas parternas respektive utgångspunkter, befintlig nationell lagstiftning på skatteområdet och inom arbetsrätten, de befintliga medlemsbaserade a-kassornas förutsättningar och EU-rättens krav. Även om det alltid är en subjektiv bedömning vad som är möjligt att ändra eller inte anser utredningen sig ha arbetat relativt förutsättningslöst inom ramen för uppdraget.

## **9.1 Det behövs en flexibel lösning som är hållbar över tid oavsett vilka organisationer som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring**

De förslagsställande parterna har till utredningen uttryckt sin ambition att ett eventuellt kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring ska träffas på så hög nivå som möjligt för att erhålla så bred anslutning som möjligt, inte minst för att motverka ett ogynnsamt urval (s.k. moturval). Arbetsgivarorganisationerna inom offentlig sektor har tvärtom haft sådana önskemål att utredningen antar att de – om de över huvud taget vill ingå i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – kan förväntas ställa krav på anpassade villkor baserat på den egna sektorns behov och förutsättningar, vilket rimligen leder till flera olika kollektivavtal med delvis varierande villkor.

Huvudorganisationerna har enligt reglerna i medbestämmandelagen (1976:580, MBL) möjlighet att träffa sådana avtal som medför bundenhet för samtliga anslutna organisationer och deras individuella medlemmar. Detta står inte i motsättning till det faktum att de överenskommelser på arbetsmarknaden som har träffats på denna högsta nivå nästan undantagslöst konstrueras på ett sådant sätt att de endast binder sammanslutningen (huvudorganisationen) direkt och medlemsförbunden först efter antagande i särskild ordning. Att dessa avtal inte omedelbart binder samtliga medlemsförbund beror på att avtalen är utformade på sådant sätt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se i denna del förarbetena till MBL (prop. 1975/76:105 s. 342) där det framgår att reglerna avsågs vara tillämpliga även när flera organisationer är sammanslutna till en gemensam organisation av övergripande natur. I sådana fall skall de regler i lagen, som tar sikte på arbetsgivarorganisation eller arbetstagarorganisation gälla för den övergripande organisationen och de regler som är avfattade att äga tillämplighet på organisationsmedlemmar, gälla för såväl de anslutna organisationerna som deras medlemmar.



Det finns således en skillnad mellan de regler i MBL som i och för sig ger huvudorganisationerna möjlighet att binda sina förbund och å andra sidan den praxis och de interna regler och förhållanden inom dessa organisationer, bl.a. stadgarna, som medför att detta vanligen inte sker.

Det har i utredningen inte framkommit att det rättsliga mandat som framgår av MBL skulle komma att användas fullt ut för att säkra en bred anslutning till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen behöver därför hitta ett flexibelt upplägg där vilka kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsersättning kan variera över tid och olika parter kan välja att gå in och ur sådana avtal efter hand utan att modellens hållbarhet äventyras.

### 9.1.1 Ingen del av arbetsmarknaden bör tvingas in i modellen

I utredningens möten med referensgruppen har särskilt från företrädare för offentliga arbetsgivare uppmärksammats behovet av att inte i praktiken tvinga in någon del av arbetsmarknaden i modellen. Offentlig sektor har från arbetsgivarhåll varit skeptiska till huruvida dessa kan och vill ingå i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Arbetsgivarparterna i offentlig sektor har konstaterat att parterna i privat sektor har förhandlat fram en lösning som indirekt upplevs påverka hela arbetsmarknaden. Situationen har liknats vid att man endast får möjlighet att sluta ”hängavtal” om den försäkringslösning som redan förhandlats fram för privatanställda.

Från kommunsektorns håll har framförts att en långsiktigt ändamålsenlig arbetslöshetsförsäkring förutsätter en bred legitimitet vilket inte blir resultatet om lagstiftning införs och utformas enligt begäran av en delmängd av arbetsmarknadens parter. Lagstiftning med krav på vad kollektivavtal ska innehålla är enligt Sveriges Kommuner och Regioner problematisk särskilt om kraven är detaljerade.<sup>2</sup>

De flesta statliga avtalsförsäkringar bygger vidare på principen ”pay-as-you-go” med hantering inom ramen för statsbudgeten (t.ex. förmånsbestämda pensioner) eller direkt genom arbetsgivaren (t.ex. sjukpenningtillägg).<sup>3</sup> Argumentet att stärka kollektivavtalets roll fram-

---

<sup>2</sup> SKR:s skrivelse till utredningen den 19 maj 2023 (aktbilaga 92).

<sup>3</sup> Staten utgör vidare, som framhållits av Arbetsgivarverket, en och samma juridiska person och Arbetsgivarverket har mandat att teckna bindande avtal, inte bara rekommendationer av

står heller inte som relevant för den statliga sektorn eftersom alla statliga myndigheter redan är bundna av kollektivavtal.<sup>4</sup>

En viktig orsak till de offentliga arbetsgivarnas reservationer är att såväl risken för arbetslöshet som behoven av stöd och insatser till personer som blivit eller riskerar att bli arbetslösa anses se annorlunda ut i offentlig sektor, med bl.a. stora möjligheter att byta jobb inom en och samma kommun, vilket sätter ett relativt större fokus på behovet av kompetensutvecklingsinsatser. Det finns också farhågor om att den långsiktiga kompetensförsörjningen skulle kunna bli lidande om villkoren i denna del avviker från vad som gäller i den privata sektorn. Detta inte minst genom att rekrytering från den privata sektorn skulle försvåras.

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.

Av vad parterna har framfört är det inte klarlagt om berörda parter i offentlig sektor kommer att välja att ingå i en kollektivavtalad modell eller inte. Detta accentuerar behovet av att hitta en flexibel modell som klarar olika omfattning på anslutningen.

### 9.1.2 En kollektivavtalad försäkring får inte medföra ett moturval

Vilka parter som i slutändan tecknar kollektivavtal kan inte förutsägas fullt ut samtidigt som de olika parterna måste ha möjlighet att välja om de ska teckna kollektivavtal eller inte. Det avser såväl den offentliga sektorns arbetsgivare som privata arbetsgivare.

Även om samtliga arbetsgivare inom Svenskt Näringsliv skulle teckna avtal finns sådana organisationer för privata arbetsgivare som inte utgör en del av Svenskt Näringsliv, bl.a. inom banksektorn och den ideella sektorn. Även därför behövs en modell som inte är beroende av vilka parter som sedermera väljer att ansluta sig till den-

---

olika slag för medlemmarna. Det kan därför inte undvikas att frågan om arbetslöshetsförsäkring kan tas upp som en fråga i avtalsrörelser om lön och andra anställningsvillkor för statligt anställda, vilket framhålls som en skillnad i förhållande till den privata sektorn. Frågor om kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kan därigenom påverka själva löneförhandlingarna på ett annat sätt i statlig sektor än i privat sektor.

<sup>4</sup> Arbetsgivarverkets skrivelse till utredningen den 22 mars 2023 (aktbilaga 71).

samma, eller för den del som väljer att lämna den kollektivavtalade modellen i en framtid.

Det finns en ambition hos parterna att tillskapa likadana villkor avseende arbetslöshetsersättning i samtliga kollektivavtal. Det skulle naturligtvis avsevärt förenkla administrationen men utredningen konstaterar också att det i befintliga kollektivavtal inte finns några helt enhetliga villkor mellan t.ex. arbetare och tjänstemän när det gäller avtalsförsäkringar.

Enligt utredningen är det av central betydelse att utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte bör riskera att medföra ett moturval som hotar försäkringens hållbarhet. Med moturval menas en situation där branscher med hög risk för arbetslöshet tar in villkor om arbetslöshetsförsäkring i sina kollektivavtal medan branscher med lägre arbetslöshet avstår.

I praktiken medför det att avgifter och kompensationsmetoder till företag etc. som ansluter sig till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring sannolikt inte kan vara alltför schabloniserade utan i hög grad måste innefatta en ersättning för faktiska kostnader, t.ex. på liknande sätt som staten i dag genom statsbidraget ersätter a-kassorna för deras kostnader för faktiskt utbetalda ersättningar.

## 9.2 Nuvarande arbetslöshetskassor bör administrera den kollektivavtalade försäkringen

Av utredningens direktiv framgår som en utgångspunkt att de nuvarande a-kassorna fortsatt ska administrera arbetslöshetsförsäkringen även om utredningen har möjlighet att pröva andra lösningar. Ett skäl till detta torde vara den s.k. Gent-modellen.

Detta angreppssätt har inte varit okontroversiellt i utredningens referensgrupp. Sveriges Kommuner och Regioner har ansett ett det normala för en kollektivavtalad försäkring är att den administreras helt och hållet av parterna. Organisationen ser risker för rättsosäkerhet dels genom att flera olika arbetslöshetskassor kommer att hantera samma kollektiv av försäkrade och ett antal olika kollektivavtal i en föränderlig kollektivavtalsmateria.<sup>5</sup> Arbetsgivarverket har konstaterat att arbetslöshetskassorna i dag har en stordriftsfördel genom likvärdiga (samma) villkor samtidigt som sammanslagningar m.m.

---

<sup>5</sup> SKR:s skrivelse till utredningen den 19 maj 2023 (aktbilaga 92).

har medfört att en och samma arbetslöshetskassa kan ha verksamhet inom skilda arbetsmarknadssektorer. Sammanfattningsvis har Arbetsgivarverket många frågor kring arbetslöshetskassorna som administratörer av en kollektivavtalad arbetslöshetskassa, däribland avseende att kollektivavtalsparterna inte kommer att kunna påverka egenavgifterna, som tvärtom kan bli olika trots samma kollektivavtal beroende på medlemskap i en arbetslöshetskassa.<sup>6</sup>

Enligt utredningen är detta dock inte tillkommande problem med en kollektivavtalad försäkring eftersom avgifter finns redan i dag. Vad gäller avgifter från medlemmar avser dessa naturligen endast det extra skydd som följer av medlemskap i en arbetslöshetskassa och avser således inte själva anslutningen till den kollektivavtalade försäkringen, även om medlemmar skulle erhålla relativt större utbetalningar därifrån.

I ljuset av den allmänna ambition som speglar förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen inte ansett det näraliggande att utan ett trängande och uppenbart behov föreslå åtgärder som försvagar kopplingen till kollektivavtalsmodellen. Sammanfattningsvis ser utredningen möjligheter att hantera den kollektivavtalade modellen inom ramen för befintliga a-kassor. Det hindrar i och för sig inte att utredningen – som framgår redan av direktivet och som SKR har förordat<sup>7</sup> – kan komma att överväga även andra modeller, vilket dock inte har ansetts varken nödvändigt eller önskvärt i delbetänkandet.

### 9.2.1 De medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör betala ut kollektivavtalad ersättning till sina medlemmar

De medlemsbaserade a-kassornas rättsliga status belystes närmare som en följd av att lagstiftningen för ekonomiska föreningar gjordes om under sent 1980-tal.<sup>8</sup>

A-kassorna har genom reglering och praxis kommit att jämföras med statliga myndigheter i flertalet avseenden. De omfattas t.ex. i delar av offentlighetsprincipen och deras beslut överklagas till

<sup>6</sup> Arbetsgivarverkets skrivelse till utredningen den 22 mars 2023 (aktbilaga 71).

<sup>7</sup> SKR:s skrivelse till utredningen den 19 maj 2023 (aktbilaga 92).

<sup>8</sup> Se Ds 1990:66, En översyn av de föreningsrättsliga bestämmelserna av lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkringen. Genom förslag i propositionen 1990/91:160 reglerades arbetslöshetskassorna huvudsakligen i särskild lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992 och senare fördes i sak oförändrade över till den nu gällande lagen om arbetslöshetskassor (LAK).

allmän förvaltningsdomstol. Precis som myndighetsanställda står a-kassornas handläggare under straffansvar vid tjänstefel eller brott mot tystnadsplikten. A-kassornas verksamhet omfattas av JO:s och JK:s tillsyn i den utsträckning verksamheten avser myndighetsutövning. Lagrådet har uttalat att a-kassorna ska betraktas som företrädare för det allmänna vid prövningen av rätt till ersättning, samt att de med den uppdelning i enskilt respektive allmänt som görs i 8 kap. regeringsformen bör räknas till det allmänna.<sup>9</sup> I RÅ 2003 ref. 45 menade domstolen att karaktären av socialförsäkring hade stärkts ytterligare genom 1997 års lag om arbetslöshetsförsäkring. A-kassorna har sammanfattningsvis efter hand fått en allt tydligare offentlighetsprägel.<sup>10</sup>

A-kassorna får i dag inte befatta sig med annan verksamhet än den som framgår av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK). De stadgar för arbetslöshetskassor som utredningen studerat baserat på ett urval gjort av IAF innehåller en skrivning om att föremålet för verksamheten är att betala ut eller utge ersättning till medlemmarna i enlighet med lagen om arbetslöshetsförsäkring. Således behövs såväl stadgeändringar som lagändringar om a-kassorna ska kunna betala ut ersättning till andra än sina egna medlemmar.<sup>11</sup>

Även om de medlemsbaserade a-kassorna har uttryckt en konstruktiv vilja att anpassa sig för att kunna betala ut ersättning även till icke-medlemmar måste en sådan lösning enligt utredningen vara mindre lämplig, framför allt eftersom det undergräver hela tanken med att ha medlemsbaserade a-kassor. Till detta kommer att det inte vore självklart till vilken arbetslöshetskassa icke-medlemmar skulle söka sig och vilka effekter sådana sidouppdrag skulle få för servicen till de egna medlemmarna.

Ovanstående leder sammantaget till att de medlemsbaserade arbetslöshetskassorna bör hantera utbetalning även av kollektivavtalad ersättning men endast till sina medlemmar.

---

<sup>9</sup> Prop. 2000/01:129, bilaga 5, s. 132.

<sup>10</sup> En relevant jämförelse kan utgöras av de numera avvecklade allmänna försäkringskassorna.

<sup>11</sup> För stadgeändring ställs i de studerade stadgarna kvar på kvalificerad majoritet (tre fjärdedelar) men däremot inte på behandling vid flera föreningsstämmor.

### 9.2.2 Den kompletterande arbetslöshetskassan bör betala ut kollektivavtalad ersättning till övriga (icke-medlemmar)

Sedan 1997 finns en kompletterande arbetslöshetskassa, Arbetslöshetskassan Alfa.

Eftersom kollektivavtalad ersättning även bör lämnas till personer som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa faller det sig enligt utredningen naturligt att den kompletterande arbetslöshetskassan betalar ut dessa ersättningar. Om den kompletterande arbetslöshetskassan inte får möjlighet att administrera den kollektivavtalade ersättningen kan invändningar även uppkomma avseende den negativa föreningsfriheten för arbetstagare (se avsnitt 8.5.1).<sup>12</sup>

Utan att slutföra någon analys av den närmare statusen på den kompletterande arbetslöshetskassan får det i vart fall anses uteslutet att de åtgärder som vidtas av eller de system som administreras av den kompletterande arbetslöshetskassan skulle kunna undgå att tillskrivas medlemsstaten t.ex. vid en EU-rättslig prövning. Slutsatsen baseras på att kassan enligt sedvanliga nationella civilrättsliga regler inte hade uppfyllt kraven för att ha rättskapacitet, eftersom den endast har en enda medlem.<sup>13</sup>

Med en lösning där den kompletterande arbetslöshetskassan involveras i utbetalningar inom ramen för det kollektivavtalade systemet kan det därför med fog hävdas att det kollektivavtalade systemet måste jämföras med ett statligt system när det gäller möjligheterna att ta med sig sin ersättning för att söka arbete i ett annat EU-land. Det gäller enligt utredningens bedömning oavsett om den särskilda förordningen (883/2004/EU) om samordning av sociala trygghetssystem skulle vara tillämplig eller inte.

---

<sup>12</sup> Ett alternativ i detta sammanhang – som inte belyses här men delvis har tangerats i parternas tidigare rapporter – är att parterna själva svarar för utbetalning av kollektivavtalad ersättning till icke-medlemmar i de medlemsbaserade arbetslöshetskassorna, innefattande i så fall även anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan.

<sup>13</sup> Enligt förslag i SOU 2020:37 ska vidare den kompletterande arbetslöshetskassan fullgöra andra arbetslöshetskassors förpliktelser vid behov.

### 9.2.3 Om nuvarande arbetslöshetskassor bör göra utbetalning medför det vissa krav på enhetlighet även om parterna helt själva sätter nivåerna

Parterna har 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 vilket motsvarar villkoren i nuvarande arbetslöshetsförsäkring. För att erhålla ersättning på en relativt högre nivå behöver den arbetslöse dessutom ha varit betalande medlem i en arbetslöshetskassa sedan ett år, också det i enlighet med vad parterna har föreslagit. Utredningen har inte sett någon anledning att ifrågasätta parternas utgångspunkter i någon av dessa delar utan betraktar dem som utgångspunkter för utredningsuppdraget. Det utgör även en förutsättning för att befintliga arbetslöshetskassor ska kunna hantera utbetalningen av kollektivavtalad ersättning.

Under utredningsarbetet har från de förslagsställande parterna framförts att man fullt ut vill styra såväl teknisk konstruktion som nivåer avseende ersättning och krav i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Det är emellertid för utredningen inte klart vilka konkreta anpassningar parterna ser framför sig och några konkreta exempel har inte lämnats till utredningen. Det vore enligt utredningen inte rimligt att anta att a-kassorna skulle kunna administrera vilket system parterna än avtalar om. De förslagsställande parterna har också tagit tydlig utgångspunkt i nu gällande förutsättningar för att erhålla ersättning och om avsikten är att långsiktigt utveckla en helt annorlunda modell skapar det andra utgångspunkter än de utredningen har haft att arbeta med. Frågan bör i så fall belysas bredare innefattande även den fortsatta rollen för nuvarande arbetslöshetskassor som är medlemsbaserade och inte följer kollektivavtalsområdena.

Baserat på erfarenheter från de kompletterande inkomstförsäkringarna bedömer utredningen att det är troligt att det främst är taknivåerna samt ersättningsperiodens längd som kommer att varieras i en kollektivavtalad försäkring.

En självklar utgångspunkt när det gäller det kollektivavtalade taket är att det måste vara högre än det statliga taket. I utformningen ligger även en grundprincip innebärande att kollektivavtalen styr taknivån medan medlemskap i en arbetslöshetskassa styr den procentuella andel som ersätts i förhållande till tidigare inkomst. Denna ordning

har förordats av de förslagsställande parterna framför en ordning där taknivån är gemensam och endast procentsatserna varierar.

#### 9.2.4 Arbetslöshetskassornas beslut om ersättning bör vara överklagbara i förvaltningsdomstol precis som i dag

Parterna har i sina tidigare rapporter aviserat önskemål att tillämpa skiljeklausul för tvister avseende den kollektivavtalade försäkringen, i linje med vad som redan gäller för vissa andra avtalsförsäkringar. Skiljeklausuler anses emellertid inte nödvändigtvis få utfyllande verkan i förhållande till oorganiserad arbetskraft.<sup>14</sup> Till stöd för att en skiljeklausul inte blivit en del av anställningsavtalet har AD t.ex. beaktat att arbetstagaren hade anställts redan innan kollektivavtal träffades, att det saknades uttrycklig hänvisning till kollektivavtalet samt att det inte fanns något bruk på arbetsplatsen som innebar att skiljeförfarande tillämpades i tvister av det aktuella slaget.<sup>15</sup>

Även om det inte kan uteslutas att en skiljeklausul i något sammanhang med framgång skulle kunna ifrågasättas får ändå konstateras att modellen utan några kända problem tillämpas avseende andra avtalsförsäkringar. Därvid har kostnaderna för den enskilde arbetstagaren nedbringats i förhållande till vad som gäller i skiljeförfaranden mera generellt.

När skiljeavtal ifrågasätts sker det vanligen med utgångspunkt från ett slags oskälighetsresonemang med hänsyn till de höga kostnader som inom den allmänna avtalsrätten vanligen följer med sådana förfaranden. Skiljeklausuler anses därför ibland oskäliga i förhållande till svagare avtalsparter.

Något absolut hinder mot att föreskriva skiljeförfarande avseende rättigheter i kollektivavtal som även tillkommer andra än medlemmarna i den kollektivavtalsslutande organisationen torde således inte finnas och risken för att ett sådant stadgande skulle komma att anses oskäligt att tillämpa behöver inte överdrivas.

Utredningens slutsats är emellertid att det vore olyckligt att till skapa flera parallella system inte minst utifrån den enskildes perspektiv. För den enskilde vore det besvärande att överklagande av arbetslöshetsersättning ska ske i olika form beroende på om kollek-

---

<sup>14</sup> Källström K & Malmberg J, *Anställningsförhållandet – inledning till den individuella arbetsrätten*, 6 uppl, Uppsala, Justus, 2022, s. 207.

<sup>15</sup> AD 2002 nr. 137.



tivavtal finns eller inte. Frågan om den egna anställningen omfattas av kollektivavtal eller inte är över huvud taget inte en fråga som alla arbetstagare kan besvara på rak arm.

Utredningen konstaterar att det borde vara möjligt att låta en förvaltningsdomstol pröva frågor om kollektivavtalade arbetslöshetsersättning medan däremot den motsatta lösningen – att låta en skiljenämnd pröva statlig arbetslöshetsersättning – förefaller omöjlig.

Därför anser utredningen att samtliga överklaganden avseende rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa bör prövas av förvaltningsdomstol, även när det gäller kollektivavtalade förmåner. Även om en sådan lösning i och för sig framstår som avvikande är redan utgångsläget med prövning av arbetslöshetskassornas beslut i förvaltningsdomstol särpräglad och det saknas inte helt förebilder i annan lagstiftning. T.ex. utgör underhållsstöd och lönegaranti offentligt rättsliga uttryck för i grunden civilrättsliga underliggande förpliktelser.

### **9.2.5 Förhållandet mellan kollektivavtalsstiftelse och arbetslöshetskassor behöver utredas vidare**

Enligt utredningen bör a-kassorna betala ut den kollektivavtalade ersättningen och få ersättning för dessa utbetalningar från kollektivavtalsstiftelsen (se avsnitt 7.3.6) på ungefär samma sätt som staten betalar pengar till a-kassorna i dag. Den rättsliga statusen eller beräkningen av parternas betalningar till a-kassorna har inte närmare övervägts.

Vad gäller ersättningens storlek ligger i sakens natur att detta tillskott kommer att vara större ju fler arbetslösa medlemmar i en arbetslöshetskassa som har arbetat på en arbetsplats med kollektivavtal.

Inget hindrar att kollektivavtalsstiftelsens utbetalningar till a-kassorna kan få prövas med skiljeförfarande. I detta sammanhang förutsetts emellertid att praxis avseende tolkningen kommer att följa utvecklingen av förvaltningsdomstolarnas praxis för utbetalning till de enskilda, så att inte arbetslöshetskassorna tvingas betala ut pengar till enskilda som de sedan inte blir ersatta för av kollektivavtalsstiftelsen.

Det befintliga statsbidraget från staten till arbetslöshetskassorna kommer naturligtvis fortsatta betalas ut för att täcka kostnaderna för den statliga delen av försäkringen. Det har fortsatt offentligt rättslig karaktär. Även beräkningen av detta bidrag kommer behöva utredas och utformas närmare inom ramen för slutbetänkandet.

### 9.3 Finansieringen bör delas mellan stat och parter

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen bör delas mellan stat och parter genom att parterna svarar för den del av kostnaderna som följer av kollektivavtal och staten för övriga delar, exklusive arbetstagarnas egenavgifter vilka till sin form tänks se ut som i dag. Frågan om den exakta gränsdragningen för finansieringsansvaret har arbetats in i de olika alternativ som presenteras i kapitel 11 och behandlas således inte här.

Däremot behandlas här – så långt möjligt i denna fas av utredningen – frågor som är kopplade till de rättsliga och praktiska möjligheterna att växla medel mellan stat och parter i situationen att parterna tar över kostnader som i utgångsläget bars av staten.

#### 9.3.1 Risk för utspädningseffekt vid en generell sänkning av arbetsgivaravgiften

Inledningsvis ska erinras om att det är svårt att hålla isär frågor om potentiella kostnadsreduceringar inom arbetslöshetsförsäkringen – som endast kan belysas genom att göra konkreta beräkningar – från frågan om möjligheterna att lämna kompensation via arbetsgivaravgifter – som utredningen i detta avsnitt hanterar. Diskussionerna här handlar således inte om hur omfattande det eventuella kompensationsbehovet är utan endast om vilka former en sådan kompensation skulle eller inte skulle kunna ta.

En generell sänkning av arbetsgivaravgiften medför inte full kompensation till de arbetsgivare som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring eftersom den kommer alla arbetsgivare till del. Detta betecknar utredningen som en utspädningseffekt. En sådan utspädningseffekt går tvärtemot parternas ambition att främja kollektivavtalsmodellen eftersom man då kan åka ”snålskjuts” på kollektivavtalen utan att teckna sådana.<sup>16</sup>

I en situation där närmast fullständig anslutning till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kunde förväntas hade utspädningseffekten i sammanhanget blivit obetydlig. Baserat på utredningens bedömningar föreligger emellertid inte en sådan situation utan det är

---

<sup>16</sup> Jfr även tidigare utredning av snarlik fråga, Ds 2021:16, s. 152.

tvärtom sannolikt att inte obetydliga delar av arbetsmarknaden kan förväntas stå utanför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Ett avgörande problem med önskemålet om en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna som kompensation är även att dessa, även om själva avgiften framgår av lag, i praktiken fastställs år för år i budgetpropositionen och att det inte finns någon verksam modell att binda upp framtida skattebeslut på det sätt som skulle förutsättas. Därtill framstår det inte som särskilt verksamt ur företagens kostnadsperspektiv att fokusera diskussionen uteslutande kring en av flera avgiftsposter bland arbetsgivaravgifterna, eftersom en höjning i så fall samtidigt skulle kunna ske av andra arbetsgivaravgifter för att täcka statens finansieringsbehov på detta eller andra områden. Att arbetsgivaravgifterna som helhet skulle bli en årlig förhandlingsfråga mellan staten och arbetsmarknadens parter framstår slutligen inte som kompatibelt med den budgetprocess som tillämpas och som varit viktig för att åstadkomma långsiktigt stabila spelregler (se vidare avsnitt 8.5).

### 9.3.2 Risk för moturval vid differentierad arbetsgivaravgift

Både i principöverenskommelsen och i sitt förhandlingsunderlag avseende det s.k. omställningsstödet förespråkade de avtalslutande parterna en riktad sänkning av arbetsgivaravgiften för arbetsgivare som är bundna av kollektivavtal. Sänkningen skulle uppgå till en viss andel av lönesumman och måste förstås som en differentierad arbetsgivaravgift.

Differentiering av socialavgifter har genom åren bl.a. skett baserat på den anställdes ålder, arbetets geografiska belägenhet samt avseende vissa nyanställda (först anställda i riktigt små företag).<sup>17</sup>

Utredningen har efter överväganden 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. Den tidigare utredningen avseende omställningsstödet har utförligt redogjort för ett flertal skäl i detta avseende.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Riksrevisionens rapport, *Enhetlig beskattning?*, RiR 2010:11, s. 37–40.

<sup>18</sup> Den utredningen bedömde bl.a. att en selektiv nedsättning av arbetsgivaravgifterna inte vore förenlig med principerna bakom skattesystemet. En lösning där beskattningen styrs av före-

Ett avgörande problem som gör sig särskilt gällande inom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är också risken för s.k. moturval om kompensation för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring lämnas med schablonbelopp i stället för baserat på vilka kostnader som faktiskt uppstår i systemen. Det försvårar i hög grad att arbeta med generella ersättningar för att kompensera arbetsgivare som åtar sig att teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

De förslagsställande parterna har haft som utgångspunkt att en bred anslutning till en kollektivavtalad modell är närmast självklar vilket inte minst baserat på vad som framkommit i utredningens referensgrupp måste ifrågasättas. Det skulle framstå som mindre ändamålsenligt om utredningen inte tog hänsyn till vad som framkommit i utredningsarbetet med hänvisning endast till att detta avviker från vad de förslagsställande parterna *ex ante* förutsåg.

Mot differentierade arbetsgivaravgifter talar även att processen för att erhålla acceptans för en sådan lösning i förhållande till statsstödsreglerna inte kan förväntas bli okomplicerad eller snabb<sup>19</sup> och att utfallet av en sådan process är svårt att prognosticera. Genomförandet av en kollektivavtalad modell skulle därigenom bli helt beroende av besked från EU även när det gäller genomförandetidpunkt. Utredningen avseende omställningsstöd bedömde att en differentierad arbetsgivaravgift med stor sannolikhet skulle utgöra statligt stöd enligt EU:s regler. Där gjordes bedömningen att en generell sänkning av arbetsgivaravgifterna inte är selektiv i statsstödsreglernas mening medan däremot en sänkning av arbetsgivaravgifterna för vissa arbetsgivare normalt sett är det.<sup>20</sup>

### 9.3.3 Eventuell statlig finansiering bör så långt möjligt betalas direkt till arbetslöshetskassorna

Av resonemangen i avsnitt 9.3.2 följer att såväl en generell som en riktad sänkning av arbetsgivaravgifterna bedöms som mindre lämpliga former för kompensation till arbetsgivarna.

---

komsten av kollektivavtal eller annat civilrättsligt avtal med en omställningsorganisation skulle enligt den utredningen över huvud taget vara främmande för hur skattesystemet är uppbyggt. Dessutom vore det praktiskt komplicerat, då arbetsgivaravgifterna hanteras i ett automatiskt förfarande som inte innehåller uppgifter om kollektivavtal (Ds 2021:16 s. 153).

<sup>19</sup> Se t.ex. Kommissionens beslut (2001/690/EG) av den 21 december 2000 om stödordningen för nedsättning av socialavgifter som anmälts av Sverige.

<sup>20</sup> Ds 2021:16, s. 35.

Från utredningens perspektiv finns andra och bättre sätt att hantera frågan om eventuell kompensation till arbetsgivare som finansierar en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det handlar då framför allt om att statens eventuella bidrag till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring lämpligen går direkt till de a-kassor som ska betala ut ersättningarna vilket tydliggör att ersättningarna inte går till själva företagen. Därutöver finns behov av att förmedla medlemmarnas egenavgifter som i dag delvis tillfaller staten genom den s.k. finansieringsavgiften till parterna i den utsträckning dessa avgifter avser den kollektivavtalade delen.

För sådana ändamål kommer det vid tidpunkten för ett eventuellt genomförande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring att finnas upparbetade system hos Kammarkollegiet i och med myndighetens ansvar för omställningsstödet. Utredningen ser sammanfattningsvis en möjlighet att kombinera den utbetalningsmodell till företag med kollektivavtal som används för omställningsstödet med ändrade beräkningsprinciper för det redan befintliga statsbidraget till a-kassorna. Detta skulle kunna riktas på ett sådant sätt att någon utspädningseffekt inte uppkommer, vilket gör modellen överlägsen en generell sänkning av arbetsgivaravgiften. Kammarkollegiet skulle inom ramen för en sådan modell även kunna ta om hand andra ekonomiska korrigeringar som vore påkallade, även om det i delbetänkandet inte går att närmare fastställa vilka dessa skulle vara eller om sådana över huvud taget behövs.

Enligt utredningen bör man dock så långt möjligt använda det befintliga statsbidraget till a-kassorna för att kanalisera statens medel till arbetslöshetsförsäkringen, för att inte en relativt mera komplicerad fördelningsmodell hos Kammarkollegiet ska bli onödigtvis belastad. Det är även utifrån ett statsstödsperspektiv angeläget att tydliggöra att statens eventuella tillskott huvudsakligen förmedlas direkt till de arbetslösa.

I utredningens referensgrupp har från arbetsgivarhåll funnits vissa farhågor för om en modell likt den för omställningsstödet kan vara ändamålsenlig i sammanhanget. Det skulle kunna få effekten att arbetsgivarna tvingas ligga ute med stora summor pengar, med hänsyn till att a-kassornas volymer är så mycket större än inom systemet för omställning. Dessa farhågor avser utredningen adressera närmare i slutbetänkandet. Motsvarande gäller frågan om beskattning av ett sådant tillskott till arbetsgivare mot bakgrund av att

utredningen preliminärt har bedömt att sådana skulle kunna komma att bedömas som skattepliktiga s.k. näringsbidrag för mottagaren, med hänvisning till 29 kap. 2 och 4 §§ inkomstskattelagen (se avsnitt 8.2.4).

### **9.3.4 Indexering är en avgörande fråga för parterna men är inte avgörande för valet mellan utredningens olika alternativ**

Vad beträffar frågan om indexering har utredningen inledningsvis gjort bedömningen att densamma trots frågans stora betydelse och sprängkraft inte påverkar själva tekniken eller beräkningarna kring olika utformning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Orsaken är enkelt uttryckt att varje utformning blir långsiktigt dyrare med en indexering men att det inte torde avgörande förändra de olika alternativens relativa kostnader eller hållbarhet.

De förslagsställande parterna har emellertid i referensgruppen framfört till utredningen hur central de anser att frågan om indexering är och förordat att utredningen behandlar densamma redan i delbetänkandet. Utredningen tar därför upp frågan i den utsträckning det får anses möjligt på detta stadium.

#### **En direkt indexerad arbetslöshetsförsäkring**

Inledningsvis ska sägas att parterna utan några särskilda ställningstaganden från utredningen har möjlighet att indexera ersättningarna i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Detta följer direkt av att de fastställer taknivåerna, som alltså skulle kunna knytas till ett index. Som utredningen har tolkat de förslagsställande parterna anses en indexering av den kollektivavtalade ersättningen närmast utgöra en omistlig del i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och man kan snarast ha som utgångspunkt att en kollektivavtalad försäkring för att genomföras måste vara indexerad.

Frågan reduceras därigenom till frågan om huruvida också den statliga arbetslöshetsförsäkringen bör vara indexerad. Om den statliga ersättningen inte är indexerad växer efter hand en spännvidd mellan de personer som omfattas av kollektivavtalad försäkring och övriga. Denna spännvidd finns redan i utgångsläget i form av en

högre ersättningsnivå med kollektivavtal men utan en indexering av den statliga ersättningen kan spännvidden förväntas öka med tiden.

Som Sveriges Kommuner och Regioner har konstaterat kan det naturligtvis medföra en urholkning av ersättningen i sektorer utan kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring jämfört med anställda som omfattas av ett kollektivavtal.<sup>21</sup> Sett från det kollektivavtalades systemets och de förslagsställande parternas synvinkel skulle detta närmast medföra ett tilltagande tryck på berörda företag utan kollektivavtal att söka sig till den kollektivavtalade modellen. Det är svårt att i en sådan situation se ett behov för den kollektivavtalade försäkringen att även den statliga bör indexeras, även om naturligtvis en snabb tillströmning av nya kollektivavtal i branscher med en relativt större arbetslöshetsrisk skulle kunna utgöra en utmaning för det kollektivavtalade systemet.

### En indirekt metod för indexering

I det principförslag som de förslagsställande parterna tidigare enat sig kring uppkom ett slags de facto indexering av arbetslöshetsförsäkringen genom att kompensationen till arbetsgivare tänktes utgöra en procentandel av lönesumman. Detta eftersom arbetsgivaravgifterna är uttryckta i procent av lönesumman. Som företrädare för de förslagsställande parterna har uttryckt det byggde deras förslag på att när lönesumman växer blir det också mer pengar till arbetslöshetsförsäkringen, vilket skapar utrymme för en indexerad arbetslöshetsförsäkring. Detta genom att arbetsgivarnas avgifter till försäkringen ökar samtidigt som värdet av för samma arbetsgivare bortfallande arbetsgivaravgifter ökar.

Som utredningen har angivit ovan bedömer utredningen inte att en sådan indirekt koppling via arbetsgivaravgifterna är möjlig. En av flera skäl till det är risken för moturval vid en ersättningsmodell som kopplas till en procent av lönesumman. Avgörande för svårigheterna i denna del är att en bred anslutning till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte kan garanteras (se vidare avsnitt 9.1).

Den ersättningsmodell hos Kammarkollegiet som tillämpas för omställningsstödet innefattar också en koppling till lönesumman. Kammarkollegiet utbetalar en kostnadsbaserad ersättning med ut-

---

<sup>21</sup> SKR:s skrivelse till utredningen den 19 maj 2023 (aktbilaga 92).

gångspunkt från de avgifter som erläggs till trygghetsorganisationerna med en takregel som är kopplad till lönesumman. En fråga blir därför om det skulle vara möjligt att replikera de grundprinciper som de förslagsställande parterna har eftersträvat med Kammarkollegiets nuvarande modell för inbetalningar till i detta sammanhang aktuella kollektivavtalsstiftelser?

Tekniskt sett vore detta naturligtvis en möjlig modell men den hanterar inte riskerna för moturval, om inte kollektivavtalsstiftelserna genomför en kraftig differentiering av sina avgifter, som i och för sig fortsatt skulle kunna vara baserade på en procent av lönesumman. Om en bred anslutning till den kollektivavtalade försäkringen kan garanteras och/eller beredvillighet för differentierade avgifter i en kollektivavtalsstiftelse framkommer kan frågan lämpligen hanteras i slutbetänkandet.

Det ska dock redan här konstateras att det finns avgörande skillnader mellan omställningsstödet och den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. En avgörande skillnad ligger i utgångsläget, som är ett helt annat avseende den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Med omställningsstödet handlade det om en lösning – trygghetsavtal – som redan erbjöds arbetstagare med kollektivavtal men 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 villkor inte ska tillkomma arbetstagare utan kollektivavtal är själva den bärande innebörden av förslaget om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.<sup>22</sup>

### 9.3.5 Arbetstagarnas avgifter till arbetslöshetsförsäkringen bör fungera i huvudsak som i dag

Arbetstagarnas avgifter tänks fungera som i dag vilket innebär att de består endast i avgifter till respektive arbetslöshetskassa. Det kommer i huvudsak att handla om medlemsavgifter bortsett från att den kompletterande arbetslöshetskassan har en avvikande avgiftsstruktur.

---

<sup>22</sup> Själva kompensationsbehovet blir ändå snarlikt eftersom detta avser just de arbetsgivare som gör insatser i enlighet med kollektivavtal. Här bör anmärkas att den EU-rättsliga bedömningen etc. inte nödvändigtvis blir densamma.



Fråga kan ställas om avgifterna i högre grad borde differentieras baserat på att personer med kollektivavtal erhåller högre ersättning. Sådan differentiering bedöms dock potentiellt kunna ifrågasättas. I sammanhanget bör erinras om att Sverige i ett mål om s.k. granskningsavgifter ansågs ha brutit mot artikel 1 om skyddet för egendom i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (EKMR) genom att tillåta ett fackförbund att i kollektivavtal med arbetsgivarorganisation ta ut en avgift från oorganiserade arbetstagare.<sup>23</sup>

Utredningen anser mot den bakgrunden att det fortsatt och huvudsakligen är det högre och mera förmånliga skyddet som följer av medlemskap i en arbetslöshetskassa som bör föranleda egenavgifter.

Vad gäller nivån på arbetstagarnas avgifter kommer dessa precis som i dag att fastställas av respektive arbetslöshetskassa och därefter prövas och i tillämpliga fall även godkännas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Precis som i dag förväntas variationer i avgift mellan a-kassor huvudsakligen bero på skillnader i administrationskostnader i olika kassor och i någon mån på skillnader mellan de försäkrade kollektiven. Hur en närmare utformning bör se ut får lämnas till slutbetänkandet. I delbetänkandets beräkningar (kapitel 12) har på en totalnivå beaktats avgifter på nuvarande nivå utan att det tagits närmare hänsyn till hur dessa skulle komma att fördelas mellan olika a-kassor och i förlängningen deras medlemmar.

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring tänks de eventuella s.k. finansieringsavgifter som indirekt härrör från medlemmar i arbetslöshetskassor fördelas till arbetsgivarna via Kammarkollegiet i den utsträckning avgiften belöper på den kollektivavtalade försäkringen. Det kommer emellertid som i dag vara staten som fastställer grunderna för hur finansieringsavgiften beräknas. Den närmare utformningen får även här lämnas till slutbetänkandet.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Europadomstolens dom den 13 februari 2007 i målet *Evaldsson and Others ./. Sweden*. Målet prövades endast i förhållande till äganderätten och domstolen ansåg det med utgången inte nödvändigt att pröva avgifterna bl.a. i förhållande till den negativa föreningsfriheten. Följaktligen kan man knappast av målet dra slutsatsen att lägre eller mera transparenta avgifter med nödvändighet hade varit tillåtliga.

<sup>24</sup> Eftersom finansieringsavgiften närmast utgör en återhämtning av utbetalade bidrag till a-kassorna har utredningen heller inte utslutit att finansieringsavgiften skulle kunna ersättas med en nettoberäkning. Medlemsavgifterna som sådana redovisas inte i dag på statsbudgeten och det handlar således inte om en sådan nettoredovisning som normalt inte ska förekomma enligt budgetlagens regler.

### 9.3.6 En engångsöverföring till en buffertfond bedöms inte vara i linje med budgetlagen och dess intentioner

I de förslagsställande parternas tänkta utformning av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska staten göra en engångsöverföring till en buffertfond som disponeras av parterna. Utredningen har analyserat om en engångsöverföring till en buffertfond är förenlig med lagen (2011:203) om statsbudgeten, den s.k. budgetlagen.

Enligt budgetlagen ska statens lånebehov avgöra vad som skall ingå i statsbudgeten och syftet med detta krav är att säkerställa att statsbudgeten blir fullständig.<sup>25</sup>

Som parterna angivit anser de att en engångsöverföring av medel kan motiveras mot bakgrund av att de anser att arbetslöshetsförsäkringen över en längre tid har varit överfinansierad (se vidare kapitel 7.3.3). Som framgår av utredningens tidigare redovisning, särskilt figur 5.1, beror dock slutsatsen om en överfinansiering på att ett relativt kort tidsperspektiv anlägges.

Utredningen anser även att en sådan engångsöverföring av medel (en s.k. statligt finansierad buffertfond) knappast vore förenlig med budgetlagen och dess intentioner. Om en sådan engångsöverföring likväl blir aktuell förutsätter det särskild behandling i riksdagen och borde i så fall möjligen föranleda ändringar i budgetlagen, vilket utredningen anser ligger utanför dess uppdrag.

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

### 9.3.7 Budgetlagen hindrar inte att en kollektivavtalad försäkring placeras utanför statsbudgeten

Även om utredningen presenterar alternativ där staten i någon form bidrar till finansieringen av en kollektivavtalad försäkring, tänks ett eventuellt sådant inslag utformas så att det inte får andra konsekvenser för budgetarbetet än nuvarande modell. Att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen varierar kraftigt med arbetslöshetens nivå är inte något som tillkommer med utredningens olika alternativ.

---

<sup>25</sup> Prop. 1995/96:220, s. 91–94.

Utredningen har heller inte tänkt att dessa kontracykliska inslag bör öka jämfört med i dag.

Utredningen ser inte framför sig att staten skulle åta sig att svara för parternas förpliktelser i ett kollektivavtalat system<sup>26</sup>, lika lite avseende en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som avseende andra avtalsförsäkringar. Det är över huvud taget svårt att tänka sig att någon – staten, parterna eller någon annan – i formell mening skulle kunna formellt svara för det kollektivavtalade systemets förpliktelser på ett sätt som blir rättsligt orubbligt. Det är nämligen så att kollektivavtal disponeras av parterna som anses kunna ändra dessa även retroaktivt.

Om det kollektivavtalade systemet blir tillräckligt stort uppkommer naturligtvis en förväntan på staten att gripa in vid fallissemang. Detta är inte artskilt från vad som gäller på alla andra områden. Det är omöjligt att komma runt en sådan förväntan om en kollektivavtalad modell genomförs och utredningen hanterar frågan framför allt genom att presentera olika alternativ där fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan parterna och staten ser olika ut. Budgetlagens regler tillämpas naturligtvis även i en sådan hypotetisk situation.

Kort sagt innefattar parternas idé om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring per definition att själva försäkringen inte ska ligga inom ramen för statsbudgeten. De åtaganden de kollektivavtalsslutande parterna förväntas göra inom ramen för en kollektivavtalad försäkring är till sin natur inte sådana att de påverkar statens lånebehov, vilket enligt reglerna i såväl nu gällande som tidigare gällande budgetlag är avgörande för om redovisning ska ske på statsbudgeten. Bakgrunden till och syftet med att låta statens lånebehov avgöra vad som skall ingå i statsbudgeten är att säkerställa att den blir fullständig i detta avseende.<sup>27</sup>

Att den kollektivavtalade delen av arbetslöshetsförsäkringen hamnar utanför statsbudgeten står således enligt utredningen inte i motsatsställning till budgetlagens regler även om de intentioner som ligger bakom budgetlagen naturligtvis kan anses tala för att modeller av sådant slag borde undvikas. I den mån offentliga medel tillskjuts kan nämligen – åtminstone i praktiken – möjligheterna begränsas att år för år pröva olika utgifter mot varandra inom ramen för den årliga budgetprocessen.

---

<sup>26</sup> 6 kap. 3–4 §§ budgetlagen (2011:2013).

<sup>27</sup> Prop. 1995/96:220, s. 91–94.

## 9.4 Utredningen tar sin utgångspunkt i SOU 2020:37 och dess förslag men på nuvarande högre taknivå

Förslagen i SOU 2020:37 bereds fortsatt i Regeringskansliet samtidigt som det framgår av Förutsättningsutredningens direktiv att utredningen ska förhålla sig till den pågående reformeringen av arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 3.4). Utan närmare information om beredningen är det inte möjligt för utredningen att förhålla sig till något annat än utredningens framlagda förslag.

Nedan följer en redogörelse för några centrala förslag i den tidigare utredningen om ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) som Förutsättningsutredningen har bedömt det lämpligt att ta sin utgångspunkt i. Dessa förslag utgör även utgångspunkt för merparten av utredningens beräkningar.

Eftersom en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ofrånkomligen komplicerar hanteringen i olika avseenden och med hänsyn till behovet av transparens i förhållande till enskilda ser utredningen det som angeläget att den tidigare utredningens förslag om en inkomstbaserad beräkning (d.v.s. övergång från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor) först genomförs, om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska kunna genomföras.

Det är endast i vissa delar som utredningen har sett ett behov av att även analysera mindre avsteg från de förslag som lämnades i SOU 2020:37 (se nedan avsnitt 9.5) och resultatet av dessa analyser redovisas då separat från utredningens övriga beräkningar (se nedan avsnitt 12.6).

### 9.4.1 Arbetsvillkoret blir ett inkomstvillkor

Utredningen bedömer att en allmän förenkling av handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen är helt nödvändig om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring – vilken i sig oundvikligen komplicerar hanteringen – ska kunna genomföras. Förutsättningsutredningen bejakar därför införandet av ett inkomstvillkor enligt vad som föreslås i SOU 2020:37. Den utredningen har anfört att en övergång från dagens arbetsvillkor till ett inkomstvillkor skulle

- underlätta administrationen av arbetslöshetsförsäkringen,

- bidra till en förenkling av regelverket, samt
- bidra till att transparensen för de enskilda ersättningstagarna skulle öka.

Inkomstvillkoret skulle ersätta det nuvarande arbetsvillkoret. Arbetsvillkoret är komplicerat att tillämpa, svårt för individen att både förstå och visa uppfyllnaden av samt därtill administrativt betungande för arbetsgivarna. Med inkomstvillkoret skulle arbetslöshetskassorna använda sig av de uppgifter om inkomst som arbetsgivarna på månadsbasis lämnar till Skatteverket, i stället för att som i dag utgå från uppgifter som inhämtas från den ersättningssökande och dennes arbetsgivare.

### Innebörden av inkomstvillkoret

Ersättningen baseras alltså på ett inkomstvillkor som ersätter det befintliga arbetsvillkoret. Beräkningen utgår från de inkomstuppgifter<sup>28</sup> som arbetsgivarna lämnar till Skatteverket.

Inkomstvillkoret bör som föreslaget i SOU 2020:37 innebära en miniminivå för de sammanlagda inkomsterna under ramtiden samt för ett visst antal enskilda månader.

I SOU 2020:37 föreslås att den lägsta inkomsten som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor ska vara 120 000 kronor/år och att inkomsten därutöver måste uppgå till minst 10 000 kronor/månad avseende ett visst antal kalendermånader.

#### 9.4.2 Den nu gällande statliga taknivån ligger fast

Den tidigare utredningens taknivå framstår som överspelad p.g.a. senare politiska beslut. I SOU 2020:37 föreslås att den högsta inkomsten som ger 80 procent av tidigare lön ska vara 25 000 kronor.<sup>29</sup> Som tidigare nämnts utgick förslagen i denna utredning från att de skulle vara budgetneutrala.

Kort innan utredningens förslag presenterades i juni 2020 gjorde den dåvarande regeringen en tillfällig höjning av taket i arbetslöshetsförsäkringen till 33 000 kronor (vilket motsvarar en årsinkomst

---

<sup>28</sup> Enligt förslaget i SOU 2020:37 (s. 277) får endast sådana inkomster som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för beaktas.

<sup>29</sup> a. bet., s. 260.

på 396 000 kronor) som sedan permanentats av den nuvarande regeringen sedan den 1 januari 2023.

Förutsättningsutredningen har tagit den nya nivån som utgångspunkt för den statliga arbetslöshetsförsäkring som fortsatt ska tillkomma personer som arbetat på en arbetsplats som saknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

Ramtiden om 12 månader har i huvudsak inte ifrågasatts. Inte heller har det ifrågasatts att ersättningen enligt förslaget i SOU 2020:37 i huvudsak baseras på den genomsnittliga inkomsten under hela ramtiden, även om inkomstvillkoret har uppfyllts på en kortare tid.

### 9.4.3 Lika villkor oavsett familjesituation

Enligt förslaget i SOU 2020:37 utgår ingen arbetslöshetsersättning efter 300 dagar. Det innebär en förändring jämfört med att vissa föräldrar i dag kan få ersättning i upp till 450 dagar. Redan när denna regel skulle införas kritiserades den i remissförfarandet av LO och Saco eftersom de bl.a. ansåg att den stred mot principen om arbetslöshetsförsäkring som en omställningsförsäkring.<sup>30</sup> I SOU 2020:37 anges även att regeln inte är ändamålsenlig eftersom en biologisk förälder som inte har vårdnaden om ett barn ändå kan återopa barnet för att få en förlängning av ersättningsperioden medan en styvförälder som har den faktiska vårdnaden om barnet inte kan göra det.<sup>31</sup> Förutsättningsutredningen bedömer mot den bakgrunden, i linje med den tidigare utredningen, att regeln inte bör finnas med i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

### 9.4.4 Ersättningsnivån trappas ned successivt

Enligt förslaget i SOU 2020:37 ska arbetslöshetsersättningen trappas ned med 10 procentenheter efter 100 ersättningsdagar och med ytterligare 5 procentenheter efter 200 ersättningsdagar. Även de förslagsställande parterna har angivit att ersättningen ska trappas ned utan att precisera hur mycket. Eftersom inget annat framlagts har Förutsättningsutredningen utgått från de avtrappningsnivåer som presenteras i SOU 2020:37.

---

<sup>30</sup> Prop. 2006/2007:89, s. 57.

<sup>31</sup> SOU 2020:37, s. 359 och s. 375.

### 9.4.5 Grundersättningen blir inkomstbaserad men på en lägre nivå

De som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa eller inte uppfyller medlemsvillkoret föreslås i SOU 2020:37 få en ersättning på 50 procent av tidigare inkomst.<sup>32</sup> Dessa regler ersätter den nuvarande grundersättningen per dag, som för närvarande är som högst 510 kronor. Även grundersättningen för de som inte uppfyller medlemsvillkoret, blir alltså inkomstbaserad och beräknad i procent av den tidigare inkomsten. Således kommer den tidigare grundersättningen, som inte berodde på individens inkomst utan endast på arbetstiden, ersättas av att individen inledningsvis erhåller 50 procent av sina tidigare inkomster under ramtiden. Som tidigare har angivits trappas detta efter hand ned. Nivåerna överensstämmer med vad som föreslogs i SOU 2020:37 men det kan även konstateras att de förefaller rimligt anpassade både uppåt med hänsyn till den s.k. riksnormen<sup>33</sup> och nedåt med hänsyn till internationella konventioner (se avsnitt 8.5.2).

## 9.5 Eventuella avsteg från förslagen i SOU 2020:37

Utredningen har tagit som sin utgångspunkt vid alla sina beräkningar den utformning av arbetslöshetsförsäkringen som föreslogs i betänkandet SOU 2020:37 – dock med ett höjt tak i enlighet med vad staten nyligen har beslutat om för den befintliga arbetslöshetsförsäkringen. I SOU 2020:37 föreslogs taket således sättas till 25 000 kronor/månad medan det i våra beräkningar i stället är satt till 33 000 kronor/månad (se avsnitt 9.4.2).

Inga andra villkor är annars förändrade i förhållande till den tidigare utredningen, således inte heller det s.k. inkomstvillkoret.

Vid Förutsättningsutredningens beräkningar kommer initialt att analyseras effekterna av att tillämpa ett relativt högre kollektivavtalat tak, om dessutom alla arbetstagare som omfattas av kollektivavtal skulle anslutas till det kollektivavtalade systemet (avsnitt 12.3).

---

<sup>32</sup> SOU 2020:37, s. 359 och s. 375.

<sup>33</sup> Riksnormen för försörjningsstöd 2023 för ensamstående uppgår till 3 490 kronor och för sammanboende 6 300 kronor. Till dessa belopp tillkommer tillägg för hushållskostnader med cirka 1 200 kronor per månad och beloppen är obeskattade. Med hemmavarande barn tillkommer ytterligare tillägg i riksnormen.

Med dessa beräkningar som utgångspunkt kommer sedan parallellt analyseras vilka effekterna skulle bli om offentlig sektor står utanför modellen (avsnitt 12.4), om enskilda branscher skulle avstå från att teckna kollektivavtal gällande arbetslöshetsförsäkring (avsnitt 12.5) och slutligen vilka effekterna skulle bli med vissa anpassningar i förhållande till det förslag som presenterades i SOU 2020:27 (avsnitt 12.6).

Att beräkningarna görs parallellt innebär att slutsatser om effekterna av flera komponenter – t.ex. att offentlig sektor och därtill en viss bransch inom privat sektor, står utanför modellen – får göras vid sidan av utredningens redovisning avseende delkomponenterna. Antalet kombinationer är för stort för att kunna belysa frågorna på något annat sätt.

Motsvarande gäller de eventuella anpassningar i förhållande till förslagen i SOU 2020:37 som utredningen analyserar. Dessa anpassningar utkristalliserades initialt i förenklingssyfte men har bedömts vara av intresse att få belysta även inom ramen för beräkningarna (se avsnitt 12.6). De är emellertid inte inarbetade i utredningens övriga beräkningar (avsnitt 12.1–12.5).

### 9.5.1 Förslaget om olika maximalt antal ersättningsdagar

I SOU 2020:37 föreslås att det maximala antalet ersättningsdagar, 100, 200 eller 300, ska vara beroende av hur många kalendermånader den arbetslöse har haft inkomster över 10 000 kronor.<sup>34</sup> En sådan modell kan anses ha begränsade förutsättningar att på ett riktigt sätt mäta förankringen på arbetsmarknaden. Dessutom förstärker förslaget de komponenter i förslaget som har kritiserats; nämligen att lönenivån blir avgörande inte bara för ersättningsens belopp utan även för hur länge dessa förmåner utfaller. Det kan uppfattas som en dubblerad konsekvens i vissa lägre inkomstlagen som är svår att förklara.

En månadsinkomst på 10 000 kronor kan uppenbart innebära väldigt olika arbetsmarknadsförankring beroende på lönenivån. Därför vill Förutsättningsutredningen i delbetänkandet belysa även en modell där alla som kvalificerar sig för ersättning får 300 ersättningsdagar men fortsatt med en successiv avtrappning med avseende på den

---

<sup>34</sup> SOU 2020:37, s. 260.



procentuella ersättningsnivån. Avtrappningen föreslås följa den takt som framgår av SOU 2020:37 (se vidare avsnitt 9.4.4).

Vad som motsvarar en rimlig förankring på arbetsmarknaden är en avvägningsfråga (vilket också konstateras i SOU 2020:37). Enligt förslaget i SOU 2020:37 skulle fyra (icke sammanhängande) kalendermånader med en lägsta månadsinkomst räcka för att kvalificera för ersättning. Nu gällande krav på arbete som hänför sig till sex olika kalendermånader har dock gällt sedan lång tid. Kravet innebär heller inte att det måste vara sex sammanhängande månader. I kombination med ett större antal ersättningsdagar anser Förutsättningsutredningen det motiverat att kraven för att kvalificera sig för ersättning i detta avseende inte sänks enbart för att övergång sker från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor. Utredningen kombinerar därför beräkningar med fler ersättningsdagar med ett krav att inkomsten under sex (eller fler) kalendermånader, som inte behöver vara sammanhängande, måste uppgå till minst 10 000 kronor (och sammanlagt till 120 000 kronor under hela ramtiden).

### 9.5.2 Förslaget om inkomstvillkorets undantagsregel

I SOU 2020:37 föreslås en särskild undantagsregel från inkomstvillkoret. Den innebär att den sökande som inte uppfyller kravet på en minsta totalinkomst enligt huvudregeln har rätt till arbetslöshetsersättning om denne under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt huvudregeln. Villkoret enligt undantagsregeln får tillämpas högst två gånger efter varandra, utan att ett inkomstvillkor enligt huvudregeln däremellan har uppfyllts (SOU 2020:37, s. 267). Undantagsregeln uppges omfatta 3 procent av ersättningstagarna.

Kraven i undantagsregeln kan i princip uppfyllas med fyra månaders arbete på mindre än 30 procents arbetstid för en person med en för hela arbetsmarknaden genomsnittlig lönenivå. Utöver att inkludera personer med påtagligt begränsad arbetsmarknadsanknytning är det enligt Förutsättningsutredningen oklart vad undantagsregeln tillför som inte kan åstadkommas genom att vid behov justera nivåerna i huvudregeln, vilket vore mera transparent och lättbegripligt för de ersättningssökande. Således analyseras även vilka effekterna skulle bli utan den föreslagna undantagsregeln.

### 9.5.3 Förslaget om ett halvt medlemsvillkor

Det s.k. halva medlemsvillkoret innebär att ersättningen enligt förslagen i SOU 2020:37 ska bestämmas till 65 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om den sökande har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst sex men inte tolv månader inom ramtiden (SOU 2020:37, s. 335). Förutsättningsutredningen har emellertid inte fått några indikationer på att medlemsvillkoret skulle utgöra ett avgörande hinder för stora grupper att erhålla arbetslöshetsersättning. Det mesta tyder i stället på att det i huvudsak är arbetsvillkoret som upplevs vara begränsande.

Parterna har i sina rapporter arbetat med utgångspunkten att medlemsvillkoret ska vara kvar på 12 månader. Ett system där allt fler går med i arbetslöshetskassan bara när deras arbetslöshetsrisk är påtaglig bör inte främjas.

Förutsättningsutredningen har heller inte uppfattat att det från referensgruppen eller i andra dialoger som utredningen fört med arbetsmarknadens parter har funnits något önskemål om ett halvt medlemsvillkor. Således presenterar utredningen även beräkningar där det halva medlemsvillkoret inte tillämpas. Det medför i så fall i praktiken att kravet på 12 månaders medlemskap i en arbetslöshetskassa för att kunna erhålla högsta möjliga ersättning kvarstår på samma sätt som i dag.

## 9.6 Sammanfattning av utredningens modell för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Utifrån vad som framkommit kan utredningens förslag till *modell* för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen – om en sådan försäkring ska genomföras – sammanfattas enligt följande:

- Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör omfatta samtliga anställda vars arbetsgivare är bundna av kollektivavtal (även hängavtal) om arbetslöshetsförsäkring och vara oberoende av arbetstagarens fackföreningsmedlemskap. Anställda som arbetar i företag eller organisationer som saknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring samt företagare bör, som i dag, endast omfattas av den statliga arbetslöshetsförsäkringen.

- Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör i varje situation vara mera eller minst lika förmånlig som den statliga arbetslöshetsersättningen och bör utgöra en avtalsförsäkring.
- Både den kollektivavtalade och den statliga arbetslöshetsförsäkringen bör administreras av medlemsbaserade arbetslöshetskassor. Det innebär att den s.k. Gent-modellen kvarstår. Den kompletterande arbetslöshetskassan bör behålla sitt uppdrag för de som inte är medlemmar.
- Ersättningen från den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör beskattas som inkomst av tjänst hos ersättningstagaren och beläggas med statlig ålderspensionsavgift. Den kollektivavtalade ersättningen bör kunna tas med vid arbetssökande inom unionen.
- Villkoren för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen bör vara oförändrade från den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen när det gäller att den försäkrade för att omfattas måste vara arbetslös, arbetsför, oförhindrad att ta ett arbete och i övrigt.
- Utgångspunkt för en kollektivavtalad försäkring bör i huvudsak vara förslagen i SOU 2020:37 men med nuvarande högre taknivå.



## 10 Antal anställda som skulle kunna omfattas av en ny försäkring

Utifrån egna register samt kompletterande data från Fora har Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram underlag över organisationsgraden bland arbetsgivare och kollektivavtalens täckningsgrad bland anställda.

Med *organisationsgrad* avses här andelen arbetsgivare som är medlem i en arbetsgivarorganisation (i kapitel 2 användes organisationsgrad framför allt för att beskriva arbetstagarnas anslutning till fackföreningar).<sup>1</sup>

Hur talrikt organiserade arbetsgivarna är får stor betydelse för *kollektivavtalens täckningsgrad*, d.v.s. hur många anställda som omfattas av ett kollektivavtal.

Kapitlet inleds med en övergripande metodbeskrivning av de underlag som presenteras i kapitlet (10.1). Därefter följer en beskrivning av såväl organisationsgraden bland arbetsgivare (10.2) som täckningsgraden bland anställda efter olika sektorer (offentligt, privat etc.), SNI samt företagens storlek (10.3). Därpå ges en beskrivning av anställdas medlemskap i arbetslöshetskassor (10.4).

Huruvida en arbetstagare omfattas av kollektivavtal och uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan bör enligt utredningen tillsammans vara avgörande för vilken ersättning som utgår vid en kollektivavtalad försäkring. Därför görs en samtidig analys av kollektivavtalens täckningsgrad tillsammans med uppgifter om i vilken utsträckning anställda med respektive utan kollektivavtal är anslutna till och uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassor (10.5). Mot bakgrund av den går det att översiktligt redovisa hur stora grupper som skulle erhålla olika ersättningsnivåer i förhållande

---

<sup>1</sup> I sammanhanget bör anmärkas att det finns företag som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation men ändå inte omfattas av kollektivavtal, t.ex. inom handeln.

till sin inkomst med en kollektivavtalad försäkring (10.6). Beroende på om dessa personer slår i taket eller inte blir konsekvenserna i olika branscher och arbetsmarknadssektorer ändå delvis olika (10.7) och avslutningsvis dras några övergripande slutsatser av underlagen i kapitlet (10.8).

## 10.1 Utredningen använder uppgifter både från SCB och från Fora

På uppdrag av utredningen har SCB gjort en specialkörning där myndighetens register har matchats med underlag från Fora (se vidare avsnitt 1.2) där uppgifter om arbetsgivare samt kollektivavtal finns.<sup>2</sup>

Underlagen som redovisas i kapitlet avser arbetsgivare respektive anställda. Populationen för *arbetsgivare* utgörs av företag som är registrerade för arbetsgivaravgift samt har en eller flera anställda. För att klassificeras som *anställd* har SCB utgått från definitionen som används i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). I RAMS är den centrala variabeln sysselsättningsstatus vilken anger om personen är förvärvsarbetande eller inte. Personer som har en inkomst<sup>3</sup> som överstiger 99 kronor i november, alternativt har deklarerat för aktiv näringsverksamhet, anses vara förvärvsarbetande. Den förra gruppen klassificeras sedan som anställda medan den senare gruppen klassificeras som företagare.<sup>4</sup> I kapitlet redovisas underlag över anställda vilket innebär att företagare är exkluderade.

Utifrån dessa underlag har SCB tagit fram ett antal tabeller med vilka utredningen har som syfte att bl.a. beskriva hur organisationsgraden bland arbetsgivare ser ut samt kollektivavtalens täckningsgrad bland anställda. SCB har matchat individens arbetsgivares organisationsnummer med organisationsnummer hos Fora.

<sup>2</sup> Delvis särredovisar utredningen arbetsgivare som endast binds av kollektivavtal genom ett s.k. hängavtal. Redovisningen är dock på företagsnivå och ett företag som är medlem i en arbetsgivarorganisation anses vara bunden därigenom, oavsett om företaget dessutom har ett eller flera hängavtal. Enligt uppgift förekommer arbetsgivare som exempelvis omfattas av kollektivavtal för arbetare genom medlemskap i arbetsgivarorganisation men sedan endast har hängavtal för tjänstemän, eller vice versa. Uppgifterna ger dock vid handen att sådana arbetsgivare var få (0,3 procent) och de har därför inte särredovisats alls i delbetänkandet.

<sup>3</sup> Inkomst definieras som (löneinkomst + sjukpenning + graviditetspenning + smittbärrpenning + rehabiliteringspenning + närståendepenning + föräldrapenning)/12 och hämtas från inkomst- och taxeringsregistret (IoT).

<sup>4</sup> I de fall en person både har löneinkomst och har deklarerat för aktiv näringsverksamhet avgör högsta löneinkomsten/överskottet om personen är företagare eller anställd.

I de fall en individ har fler än en arbetsgivare används den arbetsgivare som högst inkomst härrör från. I tabellerna har även använts uppgifter om medlemskap i arbetslöshetskassor under 2021 som funnits tillgängliga hos SCB.

Eftersom såväl organisationsgraden som täckningsgraden bland anställda i offentlig sektor kan antas vara 100 procent omfattar stora delar av tabellunderlagen endast privat sektor.<sup>5</sup> Det har i dessa delar inte alltid varit meningsfullt att tabellera offentlig sektor. I många fall bedöms även den samlade redovisningen av t.ex. regionanställda ge en bättre bild av var personerna arbetar än SNI. Offentliga arbetsgivare har således inte tagits med i de tabeller som använder bransch eller företagsstorlek.

Om uppgift saknats i Foras register har SCB antagit att kollektivavtal finns när en arbetsgivare varit offentlig. Detta eftersom Foras uppgifter om offentliga arbetsgivare inte är fullständiga.

Avgränsningen av vilka arbetsgivare som anses tillhöra offentlig sektor har gjorts utifrån underlag i SCB:s register.<sup>6</sup> Utredningen har inte haft inflytande på hur kategoriseringen har gjorts av SCB utan en befintlig äldre kategorisering har använts.<sup>7</sup>

Tabellunderlagen i kapitlet redovisas med tre olika tabellhuvuden (tabellstrukturer).

## 10.2 En mindre del av arbetsgivarna omfattas av kollektivavtal

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring fastställs villkoren av arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal. För att erhålla ersättning från försäkringen måste arbetstagaren arbeta på en arbetsplats där han eller hon omfattas av kollektivavtal.

I detta avsnitt redovisas organisationsgraden bland arbetsgivare (10.2) samt därefter kollektivavtalens täckningsgrad bland anställda (10.3).

<sup>5</sup> Medlingsinstitutet, *Parternas organisationsgrad och kollektivavtalens utbredning 2022* (s. 150).

<sup>6</sup> Indelningen har av SCB gjorts med hjälp av information om respektive arbetsgivares institutionella sektorkod, juridiska form samt ägarkategori. Dessa tre uppgifter har sedan kombinerats för att indela materialet i följande sju kategorier av offentliga arbetsgivare: statlig förvaltning, statliga affärsverk, primärkommunal förvaltning, region, övriga offentliga institutioner, statligt ägt företag eller organisation respektive kommunalt samt regionalt ägt företag eller organisation. Till privat sektor har förts de tre kategorierna: aktiebolag ej offentligt ägt, övriga företag ej offentligt ägt samt övrig organisation.

<sup>7</sup> I kapitel 12 har däremot individens huvudsakliga arbetsgivares organisationsnummer använts för att klassificera efter sektor (se avsnitt 12.1.2).

Arbetsgivare som tecknat kollektivavtal direkt med en facklig organisation (s.k. hängavtal) utan att vara medlem i en arbetsgivarorganisation omfattas av redovisningen, även om de delvis särredovisas.

Således illustrerar tabellerna hur många arbetstagare som potentiellt sett skulle kunna bli omfattade av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det förutsätter i så fall att samtliga kollektivavtalslutande parter tar in villkor om kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i sina respektive avtal. Resterande arbetstagare skulle däremot omfattas endast av en statlig arbetslöshetsförsäkring.

### 10.2.1 Omkring 14 procent av alla offentliga och privata arbetsgivare hade kollektivavtal

I tabell 10.1 redovisas antalet arbetsgivare i olika sektorer efter kollektivavtalsanslutning. Under 2021 fanns nästan 710 000 arbetsgivare. Av dessa hade drygt 100 000 arbetsgivare kollektivavtal. I offentlig sektor uppgår organisationsgraden som synes till 100 procent.<sup>8</sup> I respektive kolumn nedan redovisas följande:

- Kollektivavtal totalt (1) motsvarar summan av posterna reguljära kollektivavtal och endast hängavtal.
- Reguljära kollektivavtal (2) omfattar arbetsgivare som är bundna genom medlemskap i arbetsgivarorganisation (även om dessa företag har ett eller flera hängavtal). Här ingår således även företag som har reguljära kollektivavtal för arbetare men endast hängavtal för tjänstemän, eller vice versa.
- Endast hängavtal (3) består av arbetsgivare som inte är medlem i en arbetsgivarorganisation men som helt eller delvis är bundna av kollektivavtal genom kollektivavtal direkt med en fackförening (s.k. hängavtal).
- Inget kollektivavtal (4) avser arbetsgivare som varken är medlem i en arbetsgivarorganisation eller har ett eller flera hängavtal.
- Totalt (5) avser summan av posterna kollektivavtal totalt samt inget kollektivavtal och motsvarar totala populationen.

---

<sup>8</sup> I offentlig sektor ingår statlig förvaltning, statliga affärsverk, primärkommunal förvaltning, region, övriga offentliga institutioner, statligt ägt företag eller organisation, kommunalt samt regionalt ägt företag eller organisation. I privat sektor ingår aktiebolag ej offentligt ägt, övriga företag ej offentligt ägt samt övriga organisationer.



**Tabell 10.1 Antalet arbetsgivare efter sektor samt kollektivavtalsäckning, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektiv- avtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektiv- avtal	Totalt (1)+(4)
Statlig förvaltning	211	211	0	0	211
Statliga affärsverk	3	3	0	0	3
Primärkommunal förvaltning	290	290	0	0	290
Region	20	20	0	0	20
Övriga offentliga institutioner	35	35	0	0	35
Aktiebolag, ej offentligt ägt	78 599	50 874	27 725	206 408	285 007
Övrigt företag ej offentligt ägt	11 142	4 314	6 828	368 327	379 469
Statligt ägt företag eller organisation	267	262	5	0	267
Kommunalt eller regionalt ägt företag eller organisation	1 330	1 306	24	0	1 330
Övrig organisation	8 479	6 079	2 400	25 062	33 541
Uppgift saknas	1	0	1	8 793	8 794
<b>Totalt</b>	<b>100 377</b>	<b>63 394</b>	<b>36 983</b>	<b>608 590</b>	<b>708 967</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalssslutande arbetsgivarorganisation (reguljära kollektivavtal).

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening (s.k. hängavtal).

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext ovan.

Källa: SCB och Fora.

## 10.2.2 Andelen privata arbetsgivare med kollektivavtal varierade mellan olika branscher

I privat sektor fanns knappt 700 000 arbetsgivare under 2021 och organisationsgraden uppgick även här till runt 14 procent.<sup>9</sup>

Organisationsgraden skiljer sig dock åt mellan olika branscher, vilket framgår av tabell 10.2 där underlag över antal arbetsgivare i privat sektor efter bransch (SNI 2007) redovisas. I branscher som transportindustri, tillverkningsindustri samt offentlig förvaltning uppgick organisationsgraden till 38 procent<sup>10</sup>, 33 procent respektive 36 procent samtidigt som den var 4 procent i jordbruk, skogsbruk och fiske och 5 procent i information och kommunikation.

<sup>9</sup> Som framgår av Medlingsinstitutets årsrapport 2022 kan man genom att ta bort företag med bara en anställd anse att organisationsgraden är dubbelt så hög, 29 procent (s. 151).

<sup>10</sup>  $8\,500/22\,500=0,38$ .

**Tabell 10.2 Antal arbetsgivare i privat sektor efter bransch (SNI 2007<sup>11</sup>) samt kollektivavtalsäckning, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektiv- avtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektiv- avtal	Totalt (1)+(4)
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	4 952	2 812	2 140	115 936	120 888
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	11 194	6 571	4 623	22 904	34 098
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	5 671	3 249	2 422	9 921	15 592
Byggverksamhet (41–43)	21 565	11 429	10 136	55 221	76 786
Handel (45–47)	15 956	10 169	5 787	54 238	70 194
Transport (49–53)	8 457	6 017	2 440	14 052	22 509
Hotell och restaurang (55–56)	7 572	4 372	3 200	17 383	24 955
Information och kommunikation (58–63)	1 638	1 226	412	33 060	34 698
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	12 306	8 194	4 112	148 326	160 632
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	123	113	10	218	341
Utbildning (85)	2 160	1 876	284	11 666	13 826
Vård och omsorg (86–88)	2 851	2 384	467	18 127	20 978
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	9 402	6 082	3 320	62 399	71 801
Uppgift saknas	44	22	22	46 267	46 311
<b>Totalt</b>	<b>98 220</b>	<b>61 267</b>	<b>36 953</b>	<b>599 797</b>	<b>698 017</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalslutande arbetsgivarorganisation.

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening (s.k. hängavtal).

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.2.1).

Källa: SCB och Fora.

### 10.2.3 I privat sektor hade 10 procent av mikroföretagen men 91 procent av de stora företagen kollektivavtal

Det är inte bara olika sektorer och branscher som uppvisar skillnader i organisationsgrad – även den privata arbetsgivarens storlek påverkar. Under 2021 uppgick organisationsgraden bland mikroföretag (10 anställda eller färre) till 10 procent samtidigt som den var 91 procent bland stora företag (250 anställda eller fler). Små företag respektive medelstora företag redovisade en organisationsgrad på 68 procent respektive 83 procent.

<sup>11</sup> Svensk näringsgrensindelning (SNI), se beskrivning i avsnitt 2.1.1.

Drygt 9 av 10 arbetsgivare i privat sektor hade 10 eller färre anställda (mikroföretag) samtidigt som cirka 5 procent av arbetsgivarna var små företag och 1 procent var medelstora företag.

**Tabell 10.3** Antal arbetsgivare i privat sektor efter företagens storlek samt kollektivavtalsäckning, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektivavtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektiv- avtal	Totalt (1)+(4)
Mikroföretag (<10 anställda)	68 317	35 844	32 473	587 715	656 032
Små företag (11–49 anställda)	23 046	18 866	4 180	10 767	33 813
Medelstora företag (50–249 anställda)	5 691	5 407	284	1 202	6 893
Stora företag (>250 anställda)	1 166	1 150	16	113	1 279
<b>Totalt</b>	<b>98 220</b>	<b>61 267</b>	<b>36 953</b>	<b>599 797</b>	<b>698 017</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalslutande arbetsgivarorganisation.

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening (s.k. hängavtal).

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.2.1).

Källa: SCB och Fora.

## 10.3 Merparten av anställda omfattas av kollektivavtal

Även om andelen arbetsgivare som omfattas av kollektivavtal är begränsad arbetar det absoluta flertalet anställda i företag som faktiskt omfattas av kollektivavtal. Tabellstrukturerna närmast nedan motsvarar den som använts ovan men det är antalet anställda som redovisas i tabellerna i stället för antalet arbetsgivare.

### 10.3.1 86 procent av anställda i privat och offentlig sektor arbetar hos en arbetsgivare med kollektivavtal

I tabell 10.4 redovisas antal anställda efter sektor och kollektivavtalsanslutning. Av tabellen framgår att 86 procent<sup>12</sup> anställda arbetar hos en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal. I privat sektor (där 6 av 10 anställda arbetar) omfattas något mindre andel, drygt 77 procent, av ett kollektivavtal.

<sup>12</sup>  $3\,771\,000/4\,410\,000=0,86$ .

**Tabell 10.4 Antal anställda efter sektor samt kollektivavtalstäckning, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektivavtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektivavtal	Totalt (1)+(4)
Statlig förvaltning	261 319	261 319	0	0	261 319
Statliga affärsverk	3 381	3 381	0	0	3 381
Primärkommunal förvaltning	854 724	854 724	0	0	854 724
Region	269 171	269 171	0	0	269 171
Övriga offentliga institutioner	1 345	1 345	0	0	1 345
Aktiebolag, ej offentligt ägt	2 002 803	1 842 966	159 837	539 363	2 542 166
Övrigt företag ej offentligt ägt	55 814	47 825	7 989	44 185	99 999
Statligt ägt företag eller organisation	110 826	110 559	267	0	110 826
Kommunalt eller regionalt ägt företag eller organisation	96 549	95 072	1 477	0	96 549
Övrig organisation	115 563	105 757	9 806	50 075	165 638
<b>Totalt</b>	<b>3 771 495</b>	<b>3 592 119</b>	<b>179 376</b>	<b>633 623</b>	<b>4 405 118</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalsslutande arbetsgivarorganisation.

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening.

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.2.1).

Källa: SCB och Fora.

### 10.3.2 I privat sektor omfattas 95 procent av anställda inom tillverkningsindustri av kollektivavtal

I likhet med organisationsgraden skiljer sig även kollektivavtalens täckningsgrad åt mellan branscher i privat sektor. I tillverkningsindustrin uppgick kollektivavtalens täckningsgrad till 95 procent. Det innebär att 95 procent av anställda i tillverkningsindustrin skulle omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Inom byggbranschen och transportindustrin uppgick kollektivavtalens täckningsgrad till 87 procent vilket ungefär motsvarar genomsnittet (av offentligt och privat anställda) för hur stor andel som potentiellt sett skulle kunna omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

**Tabell 10.5** Antal anställda i privat sektor efter bransch (SNI 2007) samt kollektivavtalsäckning, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektiv- avtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektiv- avtal	Totalt (1)+(4)
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	19 847	15 545	4 302	7 179	27 026
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	496 470	463 076	33 394	27 179	523 649
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	409 464	382 600	26 864	19 521	428 985
Byggverksamhet (41–43)	246 622	194 442	52 180	35 957	282 579
Handel (45–47)	385 035	356 429	28 606	115 876	500 911
Transport (49–53)	141 386	131 850	9 536	20 853	162 239
Hotell och restaurang (55–56)	87 594	77 785	9 809	37 136	124 730
Information och kommunikation (58–63)	99 685	96 861	2 824	92 432	192 117
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	394 398	373 715	20 683	190 392	584 790
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	1 169	680	489	1 805	2 974
Utbildning (85)	75 527	74 211	1 316	23 769	99 296
Vård och omsorg (86–88)	140 729	137 273	3 456	41 981	182 710
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	85 679	74 663	11 016	36 408	122 087
Uppgift saknas	39	18	21	2 656	2 695
<b>Totalt</b>	<b>2 174 180</b>	<b>1 996 548</b>	<b>177 632</b>	<b>633 623</b>	<b>2 807 803</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalslutande arbetsgivarorganisation.

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening.

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.2.1).

Källa: SCB och Fora.

### 10.3.3 Bland privatanställda finns tydliga skillnader avseende kollektivavtal baserat på företagets storlek

Som tidigare beskrivits är organisationsgraden högre bland företag med fler anställda – det gäller även kollektivavtalens täckningsgrad.

I tabell 10.6 redovisas antal anställda i privat sektor efter företagets storlek och efter kollektivavtalsäckning. Bland stora och medelstora företag uppgår kollektivavtalens täckningsgrad till 93 procent respektive 84 procent. Det kan jämföras med 43 procent bland mikroföretag. I små företag, med 11–49 anställda, omfattas drygt 7 av 10 anställda av ett kollektivavtal. Det medför att anställda hos större arbetsgivare

skulle omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i större utsträckning än anställda hos mindre arbetsgivare.

**Tabell 10.6 Antal anställda i privat sektor efter företagens storlek samt kollektivavtalstäckning, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Kollektivavtal totalt (2)+(3)	varav reguljära kollektivavtal*	varav endast hängavtal**	Inget kollektivavtal	Totalt (1)+(4)
Mikroföretag (<10 anställda)	200 278	122 586	77 692	268 812	469 090
Små företag (11–49 anställda)	450 723	382 530	68 193	184 814	635 537
Medelstora företag (50–249 anställda)	529 677	506 963	22 714	104 042	633 719
Stora företag (>250 anställda)	993 502	984 469	9 033	75 955	1 069 457
<b>Totalt</b>	<b>2 174 180</b>	<b>1 996 548</b>	<b>177 632</b>	<b>633 623</b>	<b>2 807 803</b>

\* Bundenhet genom medlemskap i kollektivavtalsslutande arbetsgivarorganisation.

\*\* Bundenhet endast genom kollektivavtal direkt med fackförening.

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.2.1).

Källa: SCB och Fora.

## 10.4 Tre av fyra anställda uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa

Som beskrivits ovan uppgår kollektivavtalens täckningsgrad till cirka 86 procent bland anställda totalt. Utöver att arbeta hos en arbetsgivare med kollektivavtal påverkar, vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, även medlemskap i en arbetslöshetskassa storleken på den ersättning som utbetalas. I detta avsnitt redogörs för hur medlemskapet i en arbetslöshetskassa ser ut i olika grupper. Avsikten är att beskriva hur stor andel av de anställda som skulle uppfylla ett så kallat medlemsvillkor varför det som redovisas avser personer som varit medlemmar vid såväl årets början som vid dess slut.<sup>13</sup> Först i avsnitt 10.5 belyses den samlade effekten när medlemsvillkoret tillämpas i kombination med kollektivavtalen.

<sup>13</sup> Av uppgifter som utredningen erhållit från SCB framgår att om personer som endast var medlemmar vid kalenderårets slut beaktades uppgår antalet medlemmar i arbetslöshetskassor till cirka 3 900 000, vilket ungefär motsvarar de uppgifter som Sveriges a-kassor redovisar.

### 10.4.1 Var fjärde anställd i privat och offentlig sektor uppfyllde inte medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa

Av tabell 10.7 framgår att drygt 3 290 000 anställda, eller 75 procent<sup>14</sup>, uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa 2021. I privat sektor var det omkring 74 procent att jämföra med 75 procent i offentlig sektor. Några större skillnader mellan offentlig och privat sektor går således inte att urskilja.

**Tabell 10.7 Antal anställda efter sektor som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021**

	(1)	(2)	(3)
	Antal anställda, totalt (2)+(3)	varav uppfyller medlemsvillkoret i en a-kassa	varav uppfyller inte medlemsvillkoret i en a-kassa
Statlig förvaltning	261 319	188 695	72 624
Statliga affärsverk	3 381	2 815	566
Primärkommunal förvaltning	854 724	664 894	189 830
Region	269 171	178 254	90 917
Övriga offentliga institutioner	1 345	1 028	317
Aktiebolag, ej offentligt ägt	2 542 166	1 902 140	640 026
Övrigt företag ej offentligt ägt	99 999	65 357	34 642
Statligt ägt företag eller organisation	110 826	89 309	21 517
Kommunalt eller regionalt ägt företag eller organisation	96 549	75 704	20 845
Övrig organisation	165 638	122 183	43 455
Uppgift saknas	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>4 405 118</b>	<b>3 290 379</b>	<b>1 114 739</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext närmast nedan.

Källa: SCB.

I tabellen ovan är strukturen densamma som för närmast följande tabeller. Det enda som skiljer respektive tabell åt är vad som studeras (raderna), exempelvis branscher (SNI), sektor och så vidare. I kolumnerna återfinns följande:

- Antal anställda, totalt (1) omfattar samtliga anställda enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistikens (RAMS) definition, d.v.s. den totala populationen.
- Varav uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan (2) består av anställda som varit medlem i en arbetslöshetskassa hela året,

<sup>14</sup> 3 290 000/4 405 000=0,75.

d.v.s. vid årets start (1/1) och årets slut (31/12).<sup>15</sup> Anslutning till den kompletterande arbetslöshetskassan har jämförts med medlemskap i en arbetslöshetskassa.

- Varav inte uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan (3) omfattar anställda som *inte* varit medlem i en arbetslöshetskassa hela året.<sup>16</sup>

#### 10.4.2 Andelen privatanställda som uppfyllde medlemsvillkoret varierade mellan olika branscher

Under 2021 var drygt 2 100 000 anställda i privat sektor medlemmar i en arbetslöshetskassa vilket motsvarar cirka 74 procent.

**Tabell 10.8 Antal anställda i privat sektor efter bransch (SNI 2007) som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021**

	(1)	(2)	(3)
	Antal anställda, totalt (2)+(3)	varav uppfyller medlemsvillkoret i en a-kassa	varav uppfyller inte medlemsvillkoret i en a-kassa
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	27 026	15 698	11 328
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	523 649	454 125	69 524
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	270 988	237 354	33 634
Byggverksamhet (41–43)	282 579	211 987	70 592
Handel (45–47)	500 911	372 195	128 716
Transport (49–53)	162 239	121 015	41 224
Hotell och restaurang (55–56)	124 730	71 630	53 100
Information och kommunikation (58–63)	192 117	144 939	47 178
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	584 790	416 747	168 043
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	2 974	2 379	595
Utbildning (85)	99 296	71 170	28 126
Vård och omsorg (86–88)	182 710	121 785	60 925
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	122 087	84 691	37 396
Uppgift saknas	2 695	1 319	1 376
<b>Totalt</b>	<b>2 807 803</b>	<b>2 089 680</b>	<b>718 123</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.4.1).

Källa: SCB.

<sup>15</sup> Beräkningsmetoden utgör en approximation. Uppgifter om medlemskap avseende år 2021 har använts. Uppfyllande av medlemsvillkoret vid prövning av rätten till arbetslöshetsersättning ställer inte krav på medlemskap ett helt kalenderår.

<sup>16</sup> En arbetstagare som går ur men sedan återinträder under året har i beräkningen ansetts som medlem även under tiden däremellan. Felkällan bedöms vara av begränsad betydelse.



I många branscher uppgick andelen medlemmar i en arbetslöshetskassa till mellan 70–80 procent. I branscher som hotell och restaurang samt jordbruk, skogsbruk och fiske var andelen emellertid lägre, 57 procent respektive 58 procent.

### 10.4.3 Privatanställda hos relativt mindre företag uppfyllde i lägre utsträckning medlemsvillkoret

På samma sätt som organisationsgraden (avsnitt 10.2.3) och kollektivavtalens täckningsgrad (avsnitt 10.3.3) var högre bland arbetsgivare med fler anställda var även andelen som uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa högre bland anställda i sådana företag.

Av tabell 10.9 framgår att omkring 64 procent av alla anställda i mikroföretag var medlemmar i en arbetslöshetskassa, vilket kan jämföras med 73 procent i små företag. Bland anställda i medelstora och stora företag var omkring 78 procent medlemmar i en arbetslöshetskassa.

**Tabell 10.9** Antal anställda i privat sektor efter företagens storlek som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021

	(1)	(2)	(3)
	Antal anställda, totalt (2)+(3)	varav uppfyller medlemsvillkoret i en a-kassa	varav uppfyller inte medlemsvillkoret i en a-kassa
Mikroföretag (<10 anställda)	469 090	298 641	170 449
Små företag (11–49 anställda)	635 537	462 209	173 328
Medelstora företag (50–249 anställda)	633 719	489 053	144 666
Stora företag (>250 anställda)	1 069 457	839 777	229 680
<b>Totalt</b>	<b>2 807 803</b>	<b>2 089 680</b>	<b>718 123</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.4.1).

Källa: SCB.

## 10.5 Hur samvarierar uppfyllande av medlemsvillkoret med arbete på respektive utanför kollektivavtal?

I tidigare avsnitt redovisades organisationsgraden bland arbetsgivare (10.2), kollektivavtalens täckningsgrad bland anställda (10.3) och medlemskap i en arbetslöshetskassa bland anställda (10.4).

I detta avsnitt gör utredningen en analys av kombinationen mellan kollektivavtalens täckningsgrad tillsammans med medlemskapet i en arbetslöshetskassa. Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring blir nämligen dessa två faktorer tillsammans avgörande för hur hög ersättningen blir.

Inledningsvis kan konstateras att samvariationen mellan de bägge faktorerna inte framstår som påtagligt stark. Eftersom på en totalnivå 86 procent arbetar på kollektivavtal och 75 procent uppfyller medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa skulle – i situationen att dessa var helt okorrelerade – 64,5 procent samtidigt uppfylla bägge villkoren ( $75 \text{ procent} \times 86 \text{ procent} = 64,5 \text{ procent}$ ). I stället framgår bl.a. av tabell 10.10 samt av figur 10.1 att 66 procent samtidigt arbetar på kollektivavtal och uppfyller medlemsvillkoret.

### 10.5.1 Två tredjedelar av alla anställda omfattades av kollektivavtal samtidigt som de uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa

I nedanstående tabellstruktur används en kombination av vad som tidigare tillämpats. Här särredovisas inte längre posten *endast hängavtal* – framför allt för att skapa utrymme för att i stället redovisa uppfyllnaden av medlemsvillkoret i samma tabell. Således redovisas samlat kollektivavtalstäckning och hur denna sammanhänger med anställdas medlemskap i arbetslöshetskassa.

Som tidigare beskrivits omfattas alla anställda i offentlig sektor av ett kollektivavtal eller ett hängavtal. I privat sektor uppgår motsvarande siffra till 77 procent. Bland anställda i privat sektor arbetade cirka 60 procent på en arbetsplats med kollektivavtal eller hängavtal samtidigt som de också uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa. Omkring 14 procent bland anställda i privat sektor arbetade på en arbetsplats utan kollektivavtal eller hängavtal samtidigt som de också uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshets-

kassa. Som även framgår av figur 10.1 nedan är det två tredjedelar av alla anställda som samtidigt uppfyller bägge kraven.

**Tabell 10.10 Antal anställda efter kollektivavtalstäckning och sektor som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa	varav utan kollektiv- avtal	varav utan kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa
Statlig förvaltning	261 319	261 319	188 695	0	0
Statliga affärsverk	3 381	3 381	2 815	0	0
Primärkommunal förvaltning	854 724	854 724	664 894	0	0
Region	269 171	269 171	178 254	0	0
Övriga offentliga institutioner	1 345	1 345	1 028	0	0
Aktiebolag, ej offentligt ägt	2 542 166	2 002 803	1 558 788	539 363	343 352
Övrigt företag ej offentligt ägt	99 999	55 814	40 598	44 185	24 759
Statligt ägt företag eller organisation	110 826	110 826	89 309	0	0
Kommunalt eller regionalt ägt företag eller organisation	96 549	96 549	75 704	0	0
Övrig organisation	165 638	115 563	87 432	50 075	34 751
Uppgift saknas	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>4 405 118</b>	<b>3 771 495</b>	<b>2 887 517</b>	<b>633 623</b>	<b>402 862</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext närmast ovan.

Källa: SCB och Fora.

Det enda som varierar i efterföljande tabeller är vad som studeras (raderna), exempelvis branscher (SNI), sektor och så vidare. Innehållet i kolumnerna är som följer:

- Antal anställda, totalt (1) omfattar samtliga anställda enligt registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) definition, d.v.s. den totala populationen som studeras.
- Varav med kollektivavtal (2) avser anställda som arbetar hos en arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal, oavsett om företaget binds genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation eller

endast genom ett s.k. hängavtal. Här ingår således även arbetsgivare som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation.

- (3) Varav med kollektivavtal och uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan består av anställda som redovisats i kolumn (2) och som dessutom har varit medlem i en arbetslöshetskassa hela året, d.v.s. vid årets start (1/1) och årets slut (31/12).
- (4) Varav utan kollektivavtal omfattar anställda som arbetar hos en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal, ej heller genom ett eller flera s.k. hängavtal.
- (5) Varav utan kollektivavtal och uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan omfattar anställda som redovisats i kolumn (4) och som dessutom har varit medlem i en arbetslöshetskassa hela året, d.v.s. vid årets start (1/1) och årets slut (31/12).

### **10.5.2 Bland privatanställda i tillverkningsindustrin uppfyllde mer än fyra av fem anställda medlemsvillkoret samtidigt som de arbetade på kollektivavtal**

Av tidigare tabeller framgår att såväl kollektivavtalens täckningsgrad (avsnitt 10.3.2) som medlemskapet i en arbetslöshetskassa (avsnitt 10.4.2) varierar mellan olika branscher. Det gäller naturligtvis även när kollektivavtalens täckningsgrad kombineras med medlemskapet i en arbetslöshetskassa, vilket framgår av tabell 10.11 nedan.

I tillverkningsindustrin arbetade drygt 8 av 10 privatanställda på en arbetsplats som var bunden av kollektivavtal samtidigt som de även uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa. Det kan jämföras med privatanställda i hotell och restaurang där 42 procent arbetade på ett kollektivavtal samtidigt som de uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa.

**Tabell 10.11** Antal anställda i privat sektor efter SNI (2007) och kollektivavtalsstäckning som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektiv- avtal och uppfyllt medlems- villkor i a-kassa	varav utan kollektiv- avtal	varav utan kollektiv- avtal och uppfyllt medlems- villkor i a-kassa
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	27 026	19 847	12 618	7 179	3 080
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	523 649	496 470	435 863	27 179	18 262
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	270 988	257 029	227 767	13 959	9 587
Byggverksamhet (41–43)	282 579	246 622	192 301	35 957	19 686
Handel (45–47)	500 911	385 035	293 256	115 876	78 939
Transport (49–53)	162 239	141 386	108 445	20 853	12 570
Hotell och restaurang (55–56)	124 730	87 594	52 476	37 136	19 154
Information och kommunikation (58–63)	192 117	99 685	82 031	92 432	62 908
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	584 790	394 398	296 003	190 392	120 744
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	2 974	1 169	985	1 805	1 394
Utbildning (85)	99 296	75 527	54 861	23 769	16 309
Vård och omsorg (86–88)	182 710	140 729	94 996	41 981	26 789
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	122 087	85 679	62 961	36 408	21 730
Uppgift saknas	2 695	39	22	2 656	1 297
<b>Totalt</b>	<b>2 807 803</b>	<b>2 174 180</b>	<b>1 686 818</b>	<b>633 623</b>	<b>402 862</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1).

Källa: SCB och Fora.

### 10.5.3 Bland privatanställda finns väsentliga men inte entydiga skillnader mellan företag av olika storlek

Bland anställda som saknade kollektivavtal eller hängavtal var det vanligare att vara medlem i en arbetslöshetskassa ju mindre arbetsgivaren var.

**Tabell 10.12** Antal anställda i privat sektor efter kollektivavtalsäckning och företagens storlek som uppfyllt medlemsvillkor i en arbetslöshetskassa, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa	varav utan kollektivavtal	varav utan kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa
Mikroföretag (<10 anställda)	469 090	200 278	139 760	268 812	158 881
Små företag (11–49 anställda)	635 537	450 723	337 792	184 814	124 417
Medelstora företag (50–249 anställda)	633 719	529 677	418 302	104 042	70 751
Stora företag (>250 anställda)	1 069 457	993 502	790 964	75 955	48 813
<b>Totalt</b>	<b>2 807 803</b>	<b>2 174 180</b>	<b>1 686 818</b>	<b>633 623</b>	<b>402 862</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1).

Källa: SCB och Fora.

Omkring 34 procent av anställda i mikroföretag arbetade utan kollektivavtal eller hängavtal samtidigt som de uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa. Motsvarande siffra bland anställda i stora företag uppgick till 5 procent.

Bland anställda med kollektivavtal eller hängavtal gällde det omvända – fler uppfyllde medlemsvillkoret ju större arbetsgivaren var. Bland anställda i mikroföretag som omfattades av ett kollektivavtal uppfyllde omkring 43 procent medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa, vilket kan jämföras med 93 procent bland anställda i stora företag.

## 10.6 Andel av arbetstagare som skulle erhålla högsta möjliga ersättningsnivå

För att tydligare illustrera vilka antal och andelar av anställda som skulle påverkas på olika sätt av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har utredningen tagit fram figurerna nedan. De sammanfattar hur många som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal eller ett hängavtal respektive hur många som inte gör det. På samma gång visar figurerna hur många av dessa anställda som är medlemmar

i en arbetslöshetskassa respektive inte är det. Figureerna har tagits fram för privat- och offentligtanställda (10.6.1) respektive endast för privatanställda (10.6.2).

### 10.6.1 Två tredjedelar av alla anställda skulle få rätt till högsta möjliga ersättning relativt sin inkomst

Av figur 10.1 framgår att omkring 66 procent av alla anställda arbetar på en arbetsplats med ett kollektivavtal eller ett hängavtal samtidigt som de uppfyller medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa. Det innebär att 66 procent av alla anställda – om en fullständig anslutning till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring åstadkoms – vid arbetslöshet skulle erhålla 80 procent av sin lön upp till en kollektivavtalad taknivå dag 1–100.

**Figur 10.1 Andel och antal anställda som skulle erhålla olika ersättningsnivåer i relation till sin inkomst**

	Arbetar på kollektivavtal	Arbetar inte på kollektivavtal
Uppfyller medlemsvillkor för a-kassa	66% 2 887 517	9% 402 862
Uppfyller inte medlemsvillkor för a-kassa	20% 883 978	5% 230 761

*Källa:* SCB, Fora samt egna beräkningar. Antal anställda uppgick till cirka 4 410 000 under 2021.

Omkring 20 procent av alla anställda skulle – vid arbetslöshet – erhålla 50 procent av sin lön upp till en kollektivavtalad taknivå dag 1–100. Omkring 9 procent skulle erhålla 80 procent av sin lön upp till den statliga taknivån (f.n. 33 000 kronor) dag 1–100 samtidigt som omkring 5 procent skulle erhålla 50 procent av sin lön upp till samma statliga taknivå.

### 10.6.2 6 av 10 privatanställda skulle få rätt till högsta möjliga ersättning i förhållande till sin inkomst

I figur 10.2 redovisas hur många anställda i privat sektor som kan omfattas av olika ersättningsnivå i relation till sin inkomst vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Av figuren framgår att omkring 60 procent av anställda i privat sektor arbetade på en arbetsplats med ett kollektivavtal samtidigt som de uppfyllde medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa. Detta är en något lägre siffra än som presenterats ovan avseende samtliga anställda, vilket illustrerar att denna situation är något vanligare för offentlig- än för privatanställda.

Omkring 60 procent av alla privatanställda skulle alltså – vid arbetslöshet – erhålla 80 procent av sin lön upp till en kollektivavtalad taknivå dag 1–100.

**Figur 10.2 Andel och antal anställda i privat sektor som skulle erhålla olika ersättningsnivåer i relation till sin inkomst**

	Arbetar på kollektivavtal	Arbetar inte på kollektivavtal
Uppfyller medlemsvillkor för a-kassa	60% 1 686 818	14% 402 862
Uppfyller inte medlemsvillkor för a-kassa	17% 487 362	8% 231 761

*Källa:* SCB, Fora samt egna beräkningar. Antal anställda i privat sektor uppgick till cirka 2 810 000 under 2021.

Omkring 17 procent av alla anställda skulle – vid arbetslöshet – erhålla 50 procent av sin lön upp till en kollektivavtalad taknivå dag 1–100. Omkring 14 procent skulle erhålla 80 procent av sin lön upp till den statliga taknivån (f.n. 33 000 kronor) dag 1–100 samtidigt som omkring 8 procent skulle erhålla 50 procent av sin lön upp till samma statliga taknivå.



## 10.7 Såväl kollektivavtalens täckningsgrad som den andel vilka uppfyller ett medlemsvillkor ökar med högre inkomster

För bedömningen av vilka effekterna blir är det naturligtvis, med hänsyn till att takregler tillämpas, av betydelse vilka inkomstnivåer som faktiskt gäller i olika grupper. Detta redovisas närmast nedan. Observera att tabellerna inte är avgränsade till sådana personer som faktiskt blir arbetslösa. Beräkningarna i kapitel 12 som görs med hjälp av mikrosimuleringsmodellen FASIT ska dock bättre ta om hand sådana hänsynstaganden.

I nedanstående avsnitt redovisas offentlig och privat sektor för sig Inledningsvis redovisas underlag över anställda i privat sektor efter bransch, kollektivavtalstäckning samt inkomst (avsnitt 10.7.1–10.7.3). Avslutningsvis redovisas även underlag över anställda i offentlig sektor efter inkomst och kollektivavtalstäckning (10.7.4).

Som sedermera kommer att redovisas i avsnitt 11.1 ligger två olika exempel­nivåer avseende den kollektivavtalade taknivån (38 500 samt 43 500 kronor) till grund för utredningens alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, vilket kan jämföras med dagens taknivå som uppgår till 33 000 kronor.

Tabellerna i detta avsnitt följer respektive taknivå med syfte att illustrera hur många av de anställda i respektive bransch eller arbetsmarknadssektor som får direkt nytta av en takhöjning.<sup>17</sup>

Tabellerna medför i förlängningen en viss möjlighet att diskutera vilka branscher etc. som inte nödvändigtvis kan förväntas ansluta sig till den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen – om endast de egna medlemmarnas privatekonomiska intressen skulle beaktas.

---

<sup>17</sup> Observera att tabellerna redovisar aggregerade antal. Personer som har inkomst lägre än 33 000 omfattas t.ex. även av tabelleringen avseende personer med inkomst under 38 500 och så vidare.

### 10.7.1 Nästan hälften av alla anställda i privat sektor tjänar mindre än den befintliga statliga taknivån på 33 000 kronor/månad

I tabell 10.13 redovisas antal anställda med en inkomst på 33 000 kronor eller mindre i privat sektor efter bransch. Av tabellen framgår att med dagens statliga taknivå slog drygt varannan (51 procent<sup>18</sup>) anställd i taket, motsvarande över 1 400 000 personer.

**Tabell 10.13 Antal anställda i privat sektor med en inkomst på 33 000 kronor eller mindre per månad efter bransch (SNI 2007), kollektivavtalstäckning och medlemskap i a-kassa, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa	varav utan kollektivavtal	varav utan kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	18 313	12 339	7 150	5 974	2 545
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	186 934	172 226	140 246	14 708	8 858
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	90 324	83 948	69 274	6 376	3 826
Byggverksamhet (41–43)	97 037	74 221	49 116	22 816	11 058
Handel (45–47)	290 234	221 584	154 651	68 650	42 030
Transport (49–53)	92 525	77 967	55 810	14 558	7 916
Hotell och restaurang (55–56)	108 694	74 989	42 644	33 705	16 945
Information och kommunikation (58–63)	42 267	18 574	11 809	23 693	12 108
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	269 693	187 125	120 130	82 568	42 471
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	1 391	494	371	897	651
Utbildning (85)	62 538	45 243	30 445	17 295	11 190
Vård och omsorg (86–88)	120 350	91 851	60 717	28 499	17 474
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	81 207	53 940	35 876	27 267	14 483
Uppgift saknas	1 805	24	11	1 781	758
<b>Totalt</b>	<b>1 372 988</b>	<b>1 030 577</b>	<b>708 976</b>	<b>342 411</b>	<b>188 487</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1).

Källa: SCB och Fora.

<sup>18</sup> Under 2021 uppgick antalet anställda i privat sektor till cirka 2 810 000. Av tabell 10.16 framgår att cirka 1 373 000 i privat sektor tjänade 33 000 eller mindre vilket medför att omkring 51 procent av alla anställda slog i taket ((2 810 000-1 373 000)/2 810 000)=0,51).

Det råder dock skillnader mellan branscher där nästan 8 av 10 anställda slog i taket inom information och kommunikation samtidigt som nästan två tredjedelar gjorde det inom tillverkningsindustri. I hotell och restaurang tjänade 13 procent mer än 33 000 kronor i månaden.

### 10.7.2 Nästan två tredjedelar av anställda i privat sektor tjänar mindre än 38 500 kronor/månad

Av tabell 10.14 framgår att drygt 1 800 000 privatanställda tjänade 38 500 kronor eller mindre i månaden under 2021.

**Tabell 10.14** Antal anställda i privat sektor med en inkomst på 38 500 kronor per månad eller mindre efter bransch (SNI 2007), kollektivavtalstäckning och medlemskap i a-kassa, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa	varav utan kollektivavtal	varav utan kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	22 620	16 064	9 829	6 556	2 804
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	289 921	271 456	231 529	18 465	11 674
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	143 312	134 796	116 425	8 516	5 412
Byggverksamhet (41–43)	170 162	141 196	105 673	28 966	15 256
Handel (45–47)	356 533	275 308	200 656	81 225	51 952
Transport (49–53)	124 364	107 322	80 308	17 042	9 769
Hotell och restaurang (55–56)	116 608	81 117	47 491	35 491	18 184
Information och kommunikation (58–63)	63 345	29 547	21 046	33 798	19 514
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	342 328	238 590	163 693	103 738	58 481
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	1 938	718	573	1 220	915
Utbildning (85)	77 630	57 534	40 231	20 096	13 451
Vård och omsorg (86–88)	143 610	110 110	74 785	33 500	21 277
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	94 848	64 505	44 857	30 343	16 908
Uppgift saknas	2 086	28	3	2 058	925
<b>Totalt</b>	<b>1 805 993</b>	<b>1 393 495</b>	<b>1 020 674</b>	<b>412 498</b>	<b>241 110</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1).

Källa: SCB och Fora.

De som slog i ett sådant tak motsvarade 64 procent<sup>19</sup> av alla anställda i privat sektor. Det rårde fortsatt skillnader mellan branscher där 67 procent inom information och kommunikation slog i taket samtidigt som drygt 45 procent gjorde det inom tillverkningsindustrin. I hotell och restaurang hade 7 procent inkomster över 38 500 kronor i månaden vilket innebar att 93 procent hade löner som var under taket.

Alla branscher påverkades mer eller mindre av ett ökat tak från 33 000 kronor i månaden till 38 500 kronor i månaden.

I byggbranschen hade omkring 60 procent en inkomst på 38 500 kronor eller mindre i månaden vilket är 26 procentenheter högre än den andel som i samma bransch omfattades av ett inkomsttak på 33 000 kronor i månaden. I både tillverkningsindustri och transportindustri var samma skillnad 20 procentenheter och andelen med inkomster på 38 500 kronor eller mindre per månad uppgick där till 55 respektive 77 procent.

### 10.7.3 Tre av fyra anställda i privat sektor tjänade mindre än 43 500 kronor/månad

Som framgår av tabell 10.15 tjänade omkring 2 100 000 anställda i privat sektor 43 500 kronor eller mindre i månaden under 2021 vilket motsvarade 75 procent<sup>20</sup> av alla privatanställda. Det fanns fortsatt skillnader mellan olika branscher om än något mindre. Cirka 56 procent inom information och kommunikation slog i taket samtidigt som drygt 32 procent gjorde det inom finansiell verksamhet. I hotell och restaurang hade 4 procent inkomster över 43 500 kronor i månaden vilket innebar att 96 procent av anställda slog i taket.

Alla branscher påverkades av ett ökat tak från 38 500 kronor i månaden till 43 500 kronor i månaden. I byggbranschen hade omkring 77 procent en inkomst på 43 500 kronor eller mindre i månaden vilket är 17 procentenheter fler jämfört med hur stor andel som omfattades av ett inkomsttak på 38 500 kronor i månaden i samma bransch. I både tillverkningsindustri och offentlig förvaltning var

<sup>19</sup> Under 2021 uppgick antalet anställda i privat sektor till cirka 2 810 000 samtidigt som drygt 1 800 000 tjänade 38 500 kronor eller mindre i månaden ( $1\,800\,000/2\,810\,000=0,64$ ).

<sup>20</sup> Under 2021 uppgick antalet anställda i privat sektor till cirka 2 810 000 samtidigt som 2 100 000 tjänade 43 500 kronor eller mindre i månaden ( $2\,100\,000/2\,810\,000=0,75$ ).

motsvarande skillnad 14 procentenheter och andelen med inkomst under 43 500 kronor per månad uppgick till 69 respektive 79 procent.

**Tabell 10.15 Antal anställda i privat sektor med en inkomst på 43 500 kronor eller mindre per månad efter bransch (SNI 2007), kollektivavtalsäckning och medlemskap i a-kassa, 2021**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektiv- avtal och uppfyllt medlems- villkor i a- kassa	varav utan kollektiv- avtal	varav utan kollektiv- avtal och uppfyllt medlems- villkor i a-kassa
Jordbruk, skogsbruk o fiske (01–03)	24 690	17 860	11 152	6 830	2 925
Tillverkning o utvinning, energi o miljö (05–33, 35–39)	361 613	340 759	295 317	20 854	13 487
Tillverkning av verkstadsvaror (därav 25–30, 33)	180 667	170 722	149 752	9 945	6 488
Byggverksamhet (41–43)	217 923	186 066	143 658	31 857	17 168
Handel (45–47)	394 599	305 391	226 191	89 208	58 178
Transport (49–53)	140 595	121 978	92 399	18 617	10 942
Hotell och restaurang (55–56)	120 068	83 794	49 584	36 274	18 695
Information och kommunikation (58–63)	84 281	40 561	30 598	43 720	26 981
Finansiell verksamhet, företagstjänster (64–82)	395 928	275 303	195 251	120 625	71 337
Offentlig förvaltning m.m. (84, 99)	2 342	892	736	1 450	1 110
Utbildning (85)	87 567	65 809	46 999	21 758	14 780
Vård och omsorg (86–88)	157 004	120 624	82 592	36 380	23 356
Personliga och kulturella tjänster (90–98)	103 319	71 117	50 495	32 202	18 382
Uppgift saknas	2 236	33	2	2 203	1 014
<b>Totalt</b>	<b>2 092 165</b>	<b>1 630 187</b>	<b>1 224 974</b>	<b>461 978</b>	<b>278 355</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1).

Källa: SCB och Fora.

#### 10.7.4 Drygt 80 procent av alla anställda i offentlig sektor hade en inkomst under 43 500 kronor per månad

Under 2021 slog 55 procent av anställda i offentlig sektor i ett inkomsttak på 33 000 kronor per månad i arbetslöshetsförsäkringen. Med ett tak på 38 500 kronor respektive 43 500 kronor per månad var motsvarande andel 71 procent respektive 81 procent av offentligt

anställda, som framgår av tabell 10.16. Andelen som uppfyller medlemsvillkoret i en arbetslöshetskassa uppgår som framgår av tabellen till cirka 75 procent oavsett inkomstnivå.

**Tabell 10.16** Antal anställda i offentlig sektor vars inkomst understiger vissa belopp (33 000, 38 500 samt 43 500 kronor/månad) samt deras kollektivavtalstäckning och medlemskap i a-kassa, 2021

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Antal anställda, totalt (2)+(4)	varav med kollektivavtal	varav med kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa	varav utan kollektivavtal	varav utan kollektivavtal och uppfyllt medlemsvillkor i a-kassa
33 000 kronor/månad	881 600	881 600	639 155	0	0
38 500 kronor/månad	1 137 951	1 137 951	848 441	0	0
43 500 kronor/månad	1 299 841	1 299 841	978 399	0	0
<b>Totalt</b>	<b>1 597 315</b>	<b>1 597 315</b>	<b>1 200 699</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Anm. Kolumnerna förklaras närmare i brödtext (avsnitt 10.5.1). Som tidigare beskrivits arbetar alla anställda i offentlig sektor på kollektivavtal, vilket förklarar att flera kolumner innehåller nollvärden.

Källa: SCB och Fora.

## 10.8 Vilken bransch en anställd arbetar i respektive arbetsgivarens storlek kan påverka nyttan med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

Av underlagen i kapitlet framgår sammanfattningsvis att vilken bransch eller sektor en person verkar inom liksom storleken på arbetsgivaren kan påverka hur nyttan av en kollektivavtalad försäkring framstår. Motsvarande kan naturligtvis gälla även om frågan betraktas utifrån perspektivet av ett relativt större kollektiv.

För privatanställda gällde att ju större arbetsgivaren var desto vanligare var det att deras anställda vid arbetslöshet skulle erhålla högsta möjliga ersättning i en kollektivavtalad försäkring. Cirka tre fjärdedelar bland anställda i stora företag skulle erhålla maximal ersättning vilket kan jämföras med en av tre anställda i mikroföretag.

Privatanställda i t.ex. tillverkningsindustrin skulle i relativt hög utsträckning erhålla högsta möjliga ersättning. Privatanställda i vissa andra branscher skulle däremot inte påverkas särskilt mycket av höjda taknivåer. Bland privatanställda i hotell och restaurang tjänade

nästan 9 av 10 under dagens statliga taknivå (33 000 kronor/månad) liksom drygt två tredjedelar i branscherna jordbruk, skogsbruk och fiske.

Av underlagen framgår även att lönenivåerna i offentlig sektor var mer sammanpressade än i privat sektor vilket medförde att en större andel anställda i offentlig sektor skulle påverkas av en och samma takhöjning, jämfört med privatanställda. I offentlig sektor slår t.ex. drygt 7 av 10 anställda i ett tak på 38 500 kronor per månad vilket kan jämföras med 64 procent av anställda i privat sektor.





# 11 Alternativ för utformning av en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I detta kapitel exemplifieras den *modell* för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som utredningen redogjort för i kapitel 9. I det första avsnittet finns en genomgång av två alternativa taknivåer för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Sedan följer en genomgång av alternativ med en statlig delfinansiering av en kollektivavtalad arbetslöshetsersättning (11.1).

Genom att kombinera de bägge taknivåerna med förekomsten respektive avsaknaden av en statlig delfinansiering utkristalliserar sig fyra olika alternativa utformningar av modellen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, vilka utredningen presenterar som räkneexempel. Alternativen utgår från de diskussioner som utredningen fört med de förslagsställande parterna och utredningens uppdrag som det framgår av direktivet. För alla fyra alternativen redovisas också några konkreta effekter för den enskilde individen vid olika lönenivåer (11.2). Avslutningsvis redovisas hur alternativen avgränsas mot den statliga arbetslöshetsförsäkringen om en individ har inkomster både inom ramen för och utanför kollektivavtal (11.3) och hur man konkret kan gå till väga för att beräkna ersättningar och kostnader (11.4).

## 11.1 Flera alternativa utformningar

Det ligger i sakens natur att det kollektivavtalade taket måste vara tillräckligt mycket högre vid en jämförelse med det statliga taket, om parternas ambitioner med en kollektivavtalad försäkring ska kunna realiseras. Utredningen har emellertid också sett det som önskvärt

att den högsta kollektivavtalade nivån hamnar något under den nivå som redan tillämpas inom ramen för de kompletterande inkomstförsäkringarna, eftersom även dessa får anses ha haft effekten att stärka kollektivavtalsmodellen, i enlighet med parternas ambitioner.

Grundläggande i alla alternativ som utredningen analyserar är alltså att det statliga taket antas ligga kvar som i utgångsläget, på 33 000 kronor. Parterna tänks däremot vilja fastställa ett högre tak för de arbetstagare som omfattas av kollektivavtal, vilket antas hamna på antingen 38 500 kronor eller 43 500 kronor, för att den kollektivavtalade försäkringen ska kunna anses påtagligt<sup>1</sup> bättre än den statliga.

Avtrappningen av ersättningen är densamma oavsett taknivå och föreslås följa förslaget i SOU 2020:37 (s. 350). I tabellen närmast nedan har därutöver utredningens alternativa utformning av medlemsvillkoret (se avsnitt 9.5.3) inarbetats, även om dessa inte är inarbetade i flertalet av utredningens beräkningar i nästa kapitel (12). Dessa procentsatser utgör däremot utgångspunkt för de figurer som fortsatt presenteras i detta kapitel.

**Tabell 11.1 Förslag på ersättningsnivåer, procent av tidigare lön med beaktande av hela ramtiden (i praktiken en genomsnittsbereäkning)**

	Dag 1–100	Dag 101–200	Dag 201–300
Medlemsvillkoret uppfyllt, medlem sedan minst 1 år	80%	70%	65%
Medlemsvillkoret inte uppfyllt, ej medlem eller medlem sedan mindre än 1 år	50%	40%	35%

### 11.1.1 Taknivån 38 500 kronor

Enligt Medlingsinstitutet är medianlönen (justerad till heltids-ekvivalenter) 33 200 kronor/månad år 2021 vilket ligger i närheten av det nuvarande taket i arbetslöshetsförsäkringen. I dagsläget får således 50 procent av löntagarna inledningsvis 80 procent i ersättning vid en eventuell arbetslöshet.

I protokollen som undertecknades den 22 juni 2022 i Saltsjöbaden framgår parternas förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Den ska bidra till att flertalet av löntagarna har minst

<sup>1</sup> "Påtagligt" är det begrepp som berörda parter använder i protokollen.

80 procent av sin lön försäkrad och att det sedan sker en avtrappning över tid.

I protokollet använder man sig även av ett räkneexempel där 70 procent av löntagarna erhåller en ersättning som motsvarar 80 procent av lönen. I diskussioner med parterna har framkommit att nivån 80 procent avser den ersättning som inledningsvis utgår. I beräkningen av andelen behöver det inte nödvändigtvis beaktas de personer som inte är med i en arbetslöshetskassa, eftersom dessa har haft möjlighet att gå med.

Förutsättningsutredningen har använt räkneexemplet, att 70 procent ska få 80 procent i ersättning, som en utgångspunkt för att härleda en alternativ taknivå i förhållande till den nu gällande 33 000 kronor. Den från parternas räkneexempel härledda nivån blir 38 500 kronor, vilket motsvarar 70:e percentilen i inkomststatistiken från Medlingsinstitutet för 2021. 70 procent har alltså en lön som inte överstiger 38 500 kronor/månad och kommer därigenom inledningsvis att få 80 procent under perioden av arbetslöshet.

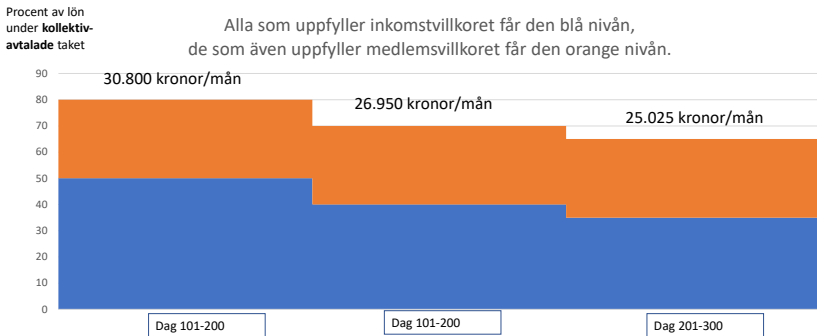
Principiellt sett kan modellen vid ett kollektivavtalat tak på 38 500 kronor sammanfattas enligt figur 11.1 närmast nedan:

**Figur 11.1** Ersättningsnivå i förhållande till tidigare lön beroende på medlemskap i arbetslöshetskassa och kollektivavtalsförhållanden vid ett kollektivavtalat tak på 38 500 kronor per månad



Den procentuella ersättning som utgår upp till taket framgår av figur 11.1 på föregående sida och ansluter som redan angivits till förslagen i SOU 2020:37. Den som är medlem i en arbetslöshetskassa får 80 procent och den som inte uppfyller medlemsvillkoret får 50 procent. I bägge fallen sker en successiv avtrappning enligt figuren närmast nedan.

**Figur 11.2** Ersättningsnivå över tid (nedtrappning) beroende på medlemskap i arbetslöshetskassa vid ett kollektivavtalat tak på 38 500 kronor per månad



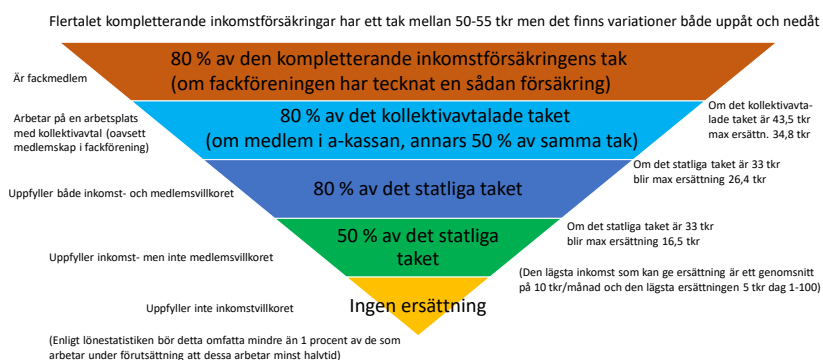
Den blå nivån i figuren ovan avser de personer på kollektivavtalsarbetsplatser som inte uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan, men som parterna ändå sagt sig vara beredda att ta över ansvaret för. I figuren framgår den procentuella ersättningsnivån över tid samt i absoluta belopp vad som maximalt kan utbetalas per månad.

### 11.1.2 Taknivån 43 500 kronor

Förutsättningsutredningen har även räknat på en ytterligare högre nivå. Utifrån Medlingsinstitutets lönestatistik har 80 procent av löntagarna en månadslön på 43 500 kronor (årsinkomst 522 000 kronor) eller mindre. Ett tak i nivå med detta skulle ytterligare minska behovet av kompletterande inkomstförsäkringar, särskilt på sådana delar av arbetsmarknaden som har haft svårt att få bärighet i sådana försäkringar. Även omställningsorganisationernas kostnader för AGE skulle minska (se avsnitt 3.6).

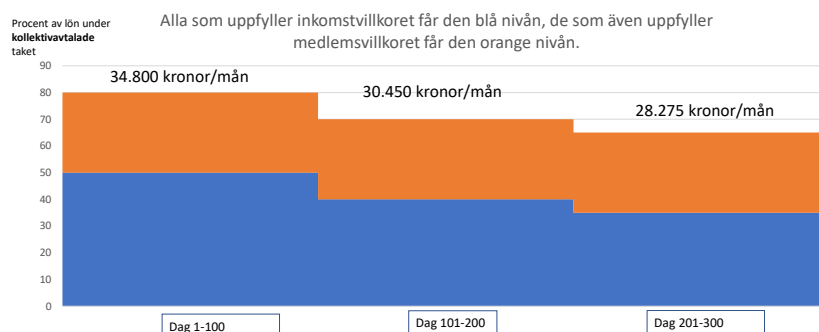
Om det kollektivavtalade taket i stället för 38 500 kronor sätts till 43 500 kronor kan ersättningsnivåerna sammanfattas som i figur 11.3 närmast nedan:

**Figur 11.3** Ersättningsnivå i förhållande till tidigare lön beroende på medlemskap i arbetslöshetskassa och kollektivavtalsförhållanden vid ett kollektivavtalat tak på 43 500 kronor per månad



Med det högre taket på 43 500 kronor sker den successiva avtrappningen av ersättningen enligt figur 11.4 nedan. Även i denna figur avser den blå nivån de personer på kollektivavtalsarbetsplatser som inte uppfyller medlemsvillkoret i arbetslöshetskassan, men som parterna ändå sagt sig vara beredda att ta över ansvaret för. I figuren framgår den procentuella ersättningsnivån över tid samt i absoluta belopp vad som maximalt kan utbetalas per månad.

**Figur 11.4** Ersättningsnivå över tid (nedtrappning) beroende på medlemskap i arbetslöshetskassa vid ett kollektivavtalat tak på 43 500 kronor per månad



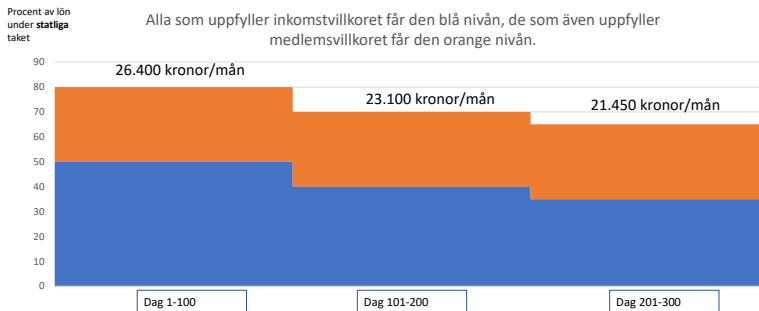
### 11.1.3 Taknivån 33 000 kronor för de som inte omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

För personer som arbetar utanför kollektivavtal kan resultatet i stället illustreras enligt figur 11.5, under förutsättning att det statliga taket ligger kvar på 33 000 kronor.

En person får alltså samma procentsats i ersättning, oavsett om den omfattas av kollektivavtal eller inte, men får med kollektivavtal ersättningen beräknad baserat på högre taknivåer.

Ett annat sätt att uttrycka detta är att medlemskapet i arbetslöshetskassan ökar ersättningen från 50 till 80 procent medan arbete på en arbetsplats med kollektivavtal leder till högre tak.

**Figur 11.5** Ersättningsnivå över tid (nedtrappning) beroende på medlemskap i arbetslöshetskassa vid ett statligt tak på 33 000 kronor per månad



### 11.1.4 En eventuell statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

Behovet av att trygga arbetslöshetsförsäkringen inför sämre tider torde inte vara ifrågasatt. Som konstaterades redan i de förslagsställande parternas rapporter behövs en arbetslöshetsförsäkring även i tider av ekonomisk kris. Detta är också huvudorsaken till att utredningen redovisar alternativ både med och utan statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen.

Sett ur utredningens perspektiv är den största fördelen med en statlig delfinansiering att staten tar ett övergripande finansiellt ansvar för de största svängningarna i arbetslöshetsförsäkringen som sker baserat på konjunkturers upp- och nedgångar, vilket kan ha stabiliseringspolitisk betydelse.

Den konkreta modell som utredningen i så fall tänkt sig innebär att arbetslöshetskassorna erhåller medel motsvarande de statsbidrag som hade utgått i den statliga försäkringen, om en person som omfattas av den kollektivavtalade försäkringen i stället hade arbetat utanför kollektivavtal.

Kort sagt skulle statens delfinansiering beräknas på de ersättningsnivåer och på det tak som tillämpas utanför den kollektivavtalade försäkringen (i den statliga försäkringen). Den statliga ersättning som utgår för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen förblir då oförändrad oavsett vilken taknivå som parterna avtalar om.

Parterna sätter däremot själva villkoren för vad som betalas ut till de arbetslösa som omfattas av kollektivavtal. Parterna bär sedan mellanskillnaden mellan vad de arbetslösa erhåller och vad dessa hade erhållit om de inte hade omfattats av kollektivavtal.

På så sätt kommer även varje höjning som statsmakterna gör avseende de arbetslöshetsersättningar som tillämpas utanför kollektivavtal automatiskt att få genomslag även på den eventuella statliga delfinansieringen av den kollektivavtalade försäkringen.

En modell med en statlig delfinansiering medför även att statens kostnader för arbetslöshetsförsäkringen blir oberoende av vilka och hur många parter som tecknar kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. Om ett kollektiv lämnar den kollektivavtalade försäkringen medför det endast att staten i en eller annan form måste betala samma pengar direkt till de som är arbetslösa inom samma kollektiv.

### **11.1.5 Riskerna i arbetslöshetsförsäkringen kan inte jämföras med andra försäkringsrisker**

Riskerna i ett system för arbetslöshetsförsäkring skiljer sig på avgörande sätt från andra försäkringsrisker genom att vara konjunkturberoende och medföra ett krav på utjämning över tid snarare än mellan personer. Det finns en omfattande diskussion bland ekonomer kring dessa frågor och en vanlig uppfattning är att det endast är staten som kan utjämna över konjunkturer på detta sätt. Den tidigare fonderade lösning som prövats fick abrupt avvecklas (se kapitel 5).

Det finns som framhållits i samband med utredningens rundabordssamtal erfarenhetsmässigt en risk att helt privatfinansierade system har generösa villkor i högkonjunktur men sedan måste stramas

åt i lågkonjunktur. Detta infaller i så fall samtidigt som arbetslöshetsersättningen har som störst betydelse för stabiliseringspolitiken.

Sedan 1935 har det därför funnits statliga bidrag till arbetslöshetskassorna. Till en början täckte de statliga bidragen ungefär en tredjedel av den ersättning som betalades ut. Det statliga åtagandet för finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen tilltog efter hand och i mitten av 1970-talet bestod knappt två tredjedelar av den utbetalda arbetslöshetsersättningen av statliga bidrag. Som framgår av avsnitt 4.3 och särskilt av figur 4.2 är situationen motsvarande ännu i dag, även om andelen varierar kraftigt mellan åren.

I sammanhanget kan även framhållas att de kompletterande inkomstförsäkringarna – som i hög grad försäkrar ett inkomstsegment som delvis skulle komma att omfattas av en kollektivavtalad försäkring – har kunnat balansera sina verksamheter beroende på att avgifterna kunnat varieras år från år inom ramen för långsiktiga relationer med respektive fackförbund. Dessa fackförbund har i sin tur inte sällan förfogat över medel som medfört att en avgiftsförändring inte alltid har behövt föras vidare till löntagarna.

### **11.1.6 Parterna får inflytande även vid en eventuell statlig delfinansiering**

Utredningens uppfattning är att en statlig delfinansiering inte står i någon motsatsställning till parternas rätt att fastställa och variera taket eller andra villkor i den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Det finns begränsningar i "rådigheten" även med den modell som de förslagsställande parterna har förordat, där finansieringen i allt väsentligt består av en kollektivavtalad procentandel på lönesumman, i likhet med vad som gäller andra avtalsförsäkringar.

Problemet med avgifter som är baserade på lönesumman som finansiering av arbetslöshetsförsäkringen är att de torde vara förknippade med ungefär samma problem som andra löpande avgifter, d.v.s. de är procykliska till sin natur. Det är därför inte uppenbart att parterna får praktisk rådighet över taknivåerna enbart baserat på en finansiering genom lönebaserade avgifter.

En statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen är även oberoende av t.ex. vilka taknivåer som parterna sätter i sina kollektivavtal. En statlig delfinansiering påverkas alltså inte av det kollektivavtalade taket utan beräknas baserat på det statliga taket.



Det innebär att parterna inte bara får möjlighet att bestämma över nivåerna utan också naturligen kommer att finansiera den högre ersättning som de eventuellt kommer överens om.

Med allt detta sagt presenterar utredningen i nästa avsnitt alternativ såväl med som utan en eventuell statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen.

## 11.2 Redovisning av utredningens fyra alternativ

Alternativen beskrivs med utgångspunkt från den enskilde individen och att denne under hela kvalificeringsperioden (ramtiden) för ersättningsperioden har arbetat antingen inom ett kollektivavtal som omfattar arbetslöshetsförsäkring respektive utanför ett sådant. I utredningens figurer har Förutsättningsutredningen utgått från en arbetslös som tjänat över respektive taknivå och redovisar genomgående belopp per månad och arbetslös. Alla ersättningsbelopp i samma figurer avser de första 100 dagarna i ersättningsperioden. I tabellerna redovisas dock även ersättningen efter 100 respektive 200 dagar.

För utbetalaren av ersättning (arbetslöshetskassorna) har i figurerna redovisats en statlig ålderspensionsavgift på 10,21 procent av utbetald ersättning, även om utredningen inte slutligt har tagit ställning till var betalningsansvaret för denna avgift rent praktiskt ska placeras. Arbetslöshetskassorna tänks dock få ersättning för avgiften på samma sätt och från samma källa som för den utbetalade ersättningen.

### 11.2.1 Alternativ 1 – ett måttligt höjt tak genom kollektivavtal utan en statlig delfinansiering av arbetslöshetsersättningen

#### Ett inkomsttak på 38 500 kronor

De förslagsställande parterna har uttryckt en förväntan att 70 procent av löntagarna ska ha en ersättningsnivå som motsvarar 80 procent av tidigare lön. Det är ytterligare 20 procentenheter av löntagarna jämfört med vad som gäller i dag. En sådan ersättningsnivå skulle enligt vad utredningen erfar<sup>2</sup> motsvara ett tak på 38 500 kronor (årsinkomst 462 000 kronor). Denna nivå medför alltså att

---

<sup>2</sup> Baserat på beräkningar baserade på Medlingsinstitutets lönestatistik för löner 2021.

70 procent av löntagarna har en inkomst som är lägre än taket i detta alternativ.

### *Några inkomstexempel*

I tabellen nedan redovisar utredningen ersättningsnivåer med ett tak på 38 500 kronor för exempel N, E, K och M. I både exempel K och M har den ersättningssökande en inkomst över taknivån.

**Tabell 11.2** Ersättningsnivåer över tid (kronor respektive ersättningsdag) vid ett tak på 38 500 kronor/månad

	Genomsnittlig månadslön	Medlem			Ej medlem		
		1–100 (80%)	101– (70%)	201– (65%)	1–100 (50%)	101– (40%)	201– (35%)
Exempel N	14 333	11 468	10 034	9 318	7 168	5 734	5 018
Exempel E	37 000	29 600	25 900	24 050	18 500	14 800	12 950
Exempel K	38 900	30 800	26 950	25 025	19 250	15 400	13 475
Exempel M	68 300	30 800	26 950	25 025	19 250	15 400	13 475

*Källa:* Egna beräkningar.

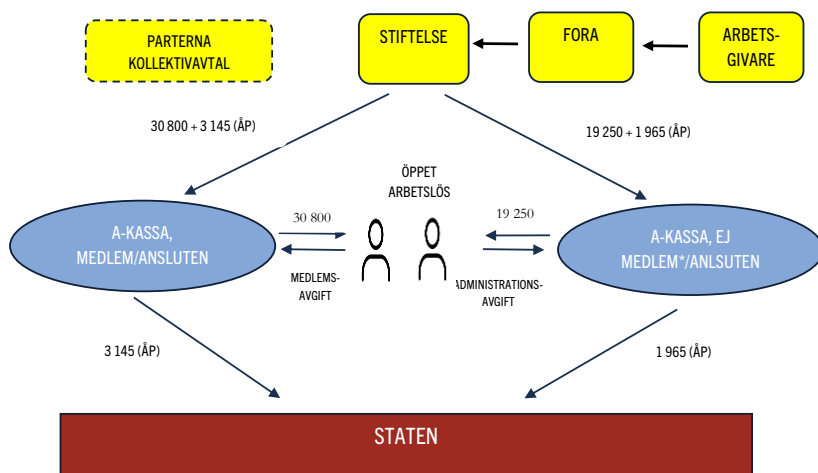
### *Löntagare med kollektivavtal*

I en kollektivavtalad modell enligt **alternativ 1** (figur 11.6) betalar parternas tänkta kollektivavtalsstiftelse ut all ersättning till arbetslöshetskassan för de ersättningssökande som arbetat på en kollektivavtalad arbetsplats och ansöker om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassan betalar i detta alternativ ut ersättningen till den ersättningssökande efter att ha prövat att han eller hon uppfyller de villkor som krävs för att få arbetslöshetsersättning. Figuren visar på nytt ett hypotetiskt exempel där den ersättningssökande uppfyller villkoren för att få högsta möjliga ersättning och har en inkomst på taknivån eller högre.

För att förenkla den grafiska presentationen förutsätts inte bara de ersättningssökande som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa vända sig till den kompletterande arbetslöshetskassan, utan även alla de som oavsett eventuellt medlemskap ännu inte uppfyller medlemsvillkoret. Motsvarande förenkling tillämpas även avseende senare presenterade figurer.

**Figur 11.6 Ett måttligt höjt tak (38 500 kronor) – löntagare med kollektivavtal. Utan statlig delfinansiering**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



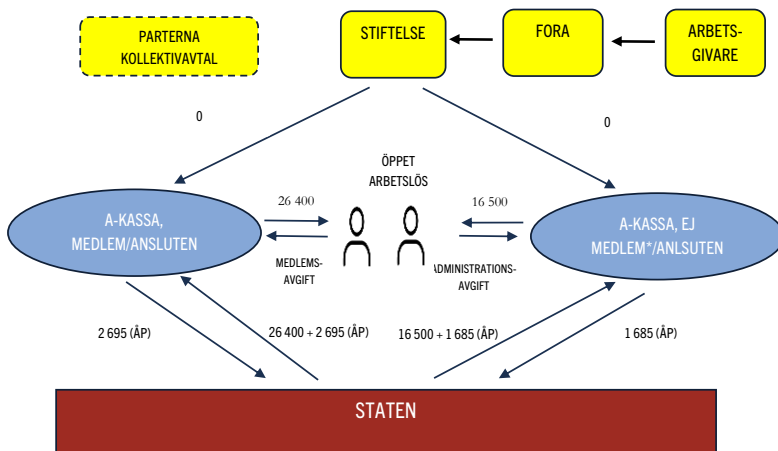
\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

### Löntagare utan kollektivavtal

Skillnaden i utfallet för de ersättningsökande som arbetar på en arbetsplats som saknar kollektivavtal (figur 11.7 på nästa sida) gentemot de som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal (figur 11.6 närmast ovan) blir att alla som tjänar mer än 33 000 kronor får ett sämre utfall. All ersättning för de som inte arbetar på en arbetsplats som omfattas av kollektivavtal finansieras av staten.

**Figur 11.7 Ett måttligt höjt tak (38 500 kronor) – löntagare utan kollektivavtal (dessa erhåller fortsatt ersättning enligt det statliga taket 33 000 kronor)**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

### 11.2.2 Alternativ 2 – ett kraftigt höjt tak genom kollektivavtal utan statlig delfinansiering

#### Ett inkomsttak på 43 500 kronor

Utifrån Medlingsinstitutets lönestatistik har 80 procent av löntagarna en månadslön på 43 500 kronor (årsinkomst 522 000 kronor) eller mindre<sup>3</sup>. Ett tak i nivå med det senare skulle även delvis minska behovet av kompletterande inkomstförsäkringar, särskilt på sådana delar av arbetsmarknaden som har haft svårt att få bärighet i sådana försäkringar.

<sup>3</sup> Enligt Medlingsinstitutet är medianlönen 33 200 kronor/månad (2021) vilket ligger i närheten av det nuvarande taket i arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att i dagsläget 50 procent av löntagarna inledningsvis får 80 procent i ersättning vid en eventuell arbetslöshet, beräknat på samma sätt som ovan.

### Några inkomstexempel

Nedan redovisar utredningen ersättningsnivåer med ett tak på 43 500 kronor för exempel N, E, K och M. I exempel M har den ersättningssökande en inkomst över taknivån.

**Tabell 11.3 Ersättningsnivåer över tid (kronor respektive ersättningsdag) vid ett tak på 43 500 kronor/månad**

	Genom- snittlig månadslön	Medlem			Ej medlem		
		1–100 (80%)	101– (70%)	201– (65%)	1–100 (50%)	101– (40%)	201– (35%)
Exempel N	14 333	11 468	10 034	9 318	7 168	5 734	5 018
Exempel E	37 000	29 600	25 900	24 050	18 500	14 800	12 950
Exempel K	38 900	31 120	27 230	25 285	19 450	15 560	13 615
Exempel M	68 300	34 800	30 450	28 275	21 750	17 400	15 225

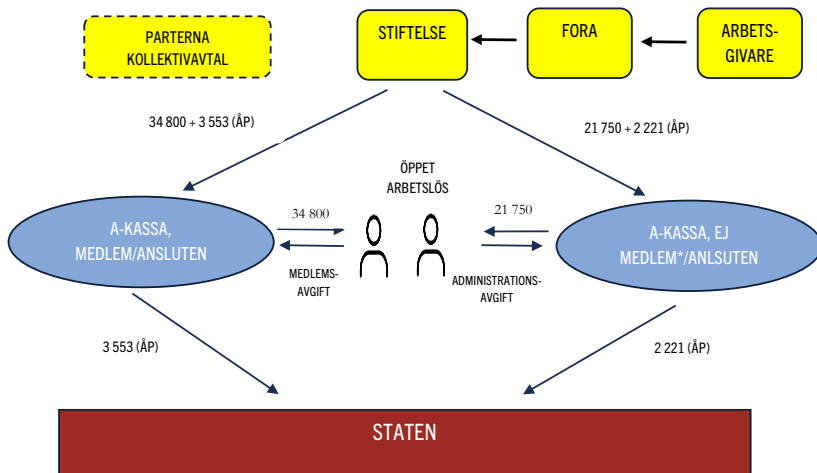
Källa: Egna beräkningar.

### Löntagare med kollektivavtal

**Alternativ 2** är konstruerat på samma sätt som det tidigare alternativet när det gäller utbetalningen av ersättning för de ersättningssökande som arbetat på en kollektivavtalad arbetsplats och ansöker om arbetslöshetsersättning. Skillnaden mellan detta alternativ (figur 11.8) och det tidigare alternativet (alternativ 1) är att utbetalningarna blir större eftersom taknivån är ännu högre. Arbetslöshetskassan betalar även i detta alternativ ut ersättningen till den ersättningssökande efter att ha prövat att han eller hon uppfyller de villkor som krävs för att få arbetslöshetsersättning. Figur 11.8 på nästa sida visar återigen ett hypotetiskt exempel där den ersättningssökande uppfyller villkoren för att få högsta möjliga ersättning och har en inkomst på taknivån eller högre.

**Figur 11.8 Ett kraftigt höjt tak (43 500 kronor) – löntagare med kollektivavtal. Utan statlig delfinansiering**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

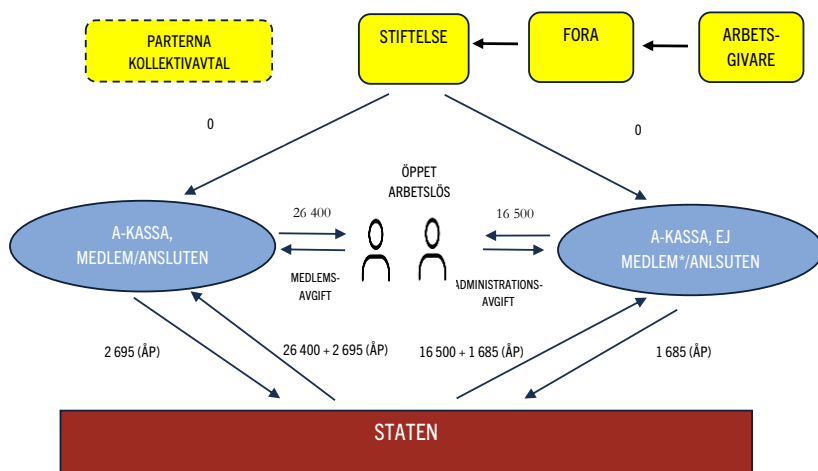
*Löntagare utan kollektivavtal*

Vid ett alternativ med kraftigt höjt tak blir skillnaden i utfallet för de ersättningssökande som arbetar på en arbetsplats som saknar kollektivavtal (figur 11.9 på nästa sida) liksom föregående alternativ (alternativ 1) återigen att alla som tjänar mer än 33 000 kronor får ett sämre utfall – här även omfattande högre inkomster – jämfört med om de arbetat på en arbetsplats med kollektivavtal. All ersättning för de som inte arbetar på en arbetsplats som omfattas av kollektivavtal finansieras även i detta alternativ av staten.

Det kan anmärkas att figur 11.9 på nästa sida är helt ekvivalent med figur 11.7 ovan.

**Figur 11.9 Ett kraftigt höjt tak (43 500 kronor) – löntagare utan kollektivavtal (dessa erhåller fortsatt ersättning enligt det statliga taket 33 000 kronor)**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

### 11.2.3 Alternativ 3 – ett måttligt höjt tak genom kollektivavtal med en statlig delfinansiering

#### Ett inkomsttak på 38 500 kronor

Med ett system med en statlig delfinansiering blir den offentliga ersättning som utgår för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen oförändrad oavsett vilken taknivå som parterna avtalar om. Kort sagt skulle statens kompensation till parterna beräknas på de ersättningsnivåer och det tak som tillämpas utanför den kollektivavtalade försäkringen. Parterna sätter i sin tur villkoren för vad som betalas ut till de arbetslösa som omfattas av kollektivavtalet. Parterna bär mellanskillnaden mellan vad de arbetslösa erhåller och vad de hade erhållit om de inte hade omfattats av kollektivavtal.

*Några inkomstexempel*

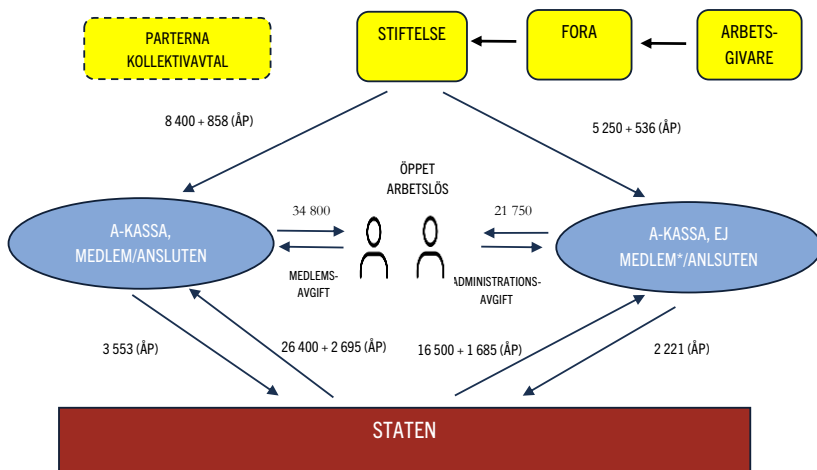
För den ersättningsökande blir utfallet detsamma som i tabell 11.2 ovan.

*Löntagare med kollektivavtal*

**Alternativ 3** är konstruerat på ett annorlunda sätt än de alternativ som presenterats ovan genom att en statlig delfinansiering tillkommit. Vid ett system med statlig delfinansiering (figur 11.10 nedan) utgår ersättning till arbetslöshetskassan för utbetalning till den enskilde som arbetat på en kollektivavtalad arbetsplats både från parternas kollektivavtalsstiftelse och från staten.

**Figur 11.10 Ett måttligt höjt tak (38 500 kronor) – löntagare med kollektivavtal. Med statlig delfinansiering**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

Huvuddelen av finansieringen av ersättningen kommer från staten och regleras genom det takbelopp som finns i den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassan betalar även i detta alternativ ut ersättningen till den ersättningsökande efter att ha prövat att han



eller hon uppfyller de villkor som krävs för att få arbetslöshetsersättning. Figur 11.10 på föregående sida visar återigen ett hypotetiskt exempel där den ersättningssökande uppfyller villkoren för att få högsta möjliga ersättning och har en inkomst på taknivån eller högre.

#### *Löntagare utan kollektivavtal*

Utfallet kommer för dessa löntagare att motsvara vad som framgår av de med varandra överensstämmande figurerna 11.7 och 11.9 ovan.

### **11.2.4 Alternativ 4 – ett kraftigt höjt tak genom kollektivavtal med en statlig delfinansiering**

#### **Ett inkomsttak på 43 500 kronor**

Med ett system med en statlig delfinansiering, precis som i föregående alternativ, blir den offentliga ersättning som utgår för att täcka kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen oförändrad oavsett vilken taknivå som parterna avtalar om. Kort sagt skulle statens kompensation till parterna beräknas på de ersättningsnivåer och det tak som tillämpas utanför den kollektivavtalade försäkringen. Parterna sätter i sin tur villkoren för vad som betalas ut till de arbetslösa som omfattas av kollektivavtalet. Parterna bär mellanskillnaden mellan vad de arbetslösa erhåller och vad de hade erhållit om de inte hade omfattats av kollektivavtal.

#### *Några inkomstexempel*

För den ersättningssökande blir utfallet detsamma som i tabell 11.3 ovan.

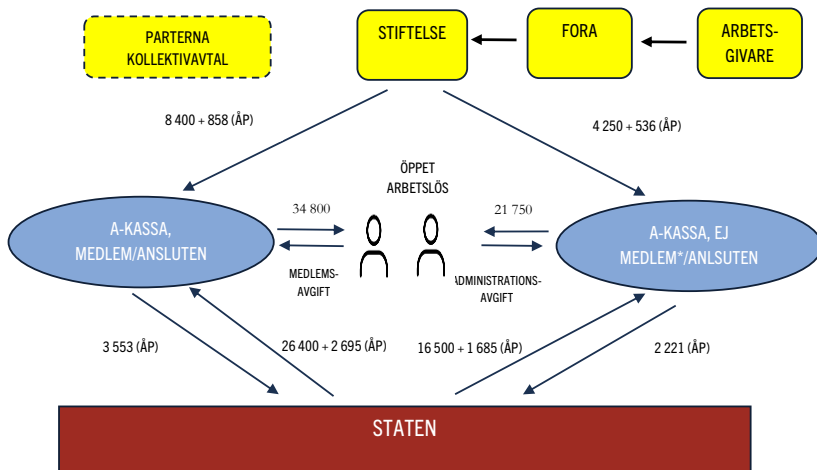
#### *Utbetalning av ersättning*

**Alternativ 4** är med undantag för den högre kollektivavtalade taknivån konstruerat på samma sätt som alternativ 3 vilket presenterats ovan innefattande en statlig delfinansiering. Även vid detta alternativ

(figur 11.11 nedan) utgår en del av finansieringen från staten till arbetslöshetskassan för utbetalning till den enskilde som arbetat på en kollektivavtalad arbetsplats samtidigt med att det utgår ersättning från parternas kollektivavtalsstiftelse. Huvuddelen av finansieringen av ersättningen kommer från staten och regleras genom det takbelopp som finns i den statliga arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassan betalar även i detta alternativ ut ersättningen till den ersättningssökande efter att ha prövat att han eller hon uppfyller de villkor som krävs för att få arbetslöshetsersättning. Figuren visar återigen ett hypotetiskt exempel där den ersättningssökande uppfyller villkoren för att få högsta möjliga ersättning och har en inkomst på taknivån eller högre.

**Figur 11.11 Ett kraftigt höjt tak (43 500 kronor) – löntagare med kollektivavtal. Med en statlig delfinansiering**

Figuren visar till vänster en individ som är medlem i en arbetslöshetskassa och till höger en annan individ som inte är medlem i en arbetslöshetskassa.



\* Omfattar även dem som ännu inte uppfyller medlemsvillkoret.

### *Löntagare utan kollektivavtal*

Utfallet kommer för dessa löntagare att motsvara vad som framgår av de med varandra överensstämmande figurerna 11.7 och 11.9 ovan.

## **11.3 Ersättning till personer som endast delvis har haft inkomster från en arbetsgivare med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring**

För ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring som existerar i ett sammanhang där det också finns en statlig arbetslöshetsförsäkring som omfattar dem som inte omfattas av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen finns naturligen en gränsdragningsproblematik. Denna uppkommer när en individ under kvalificeringsperioden för arbetslöshetsersättningen delvis har arbetat på en arbetsplats som omfattas av kollektivavtal och delvis har arbetat på en arbetsplats som saknar kollektivavtal. Gränsdragningsproblematiken innefattar frågor som från vilket system ersättningen ska betalas ut, vilken taknivå som ska tillämpas och hur uppfyllnaden av inkomstvillkoret ska bedömas. Beroende på utformningen av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen och dess förhållande till den statliga arbetslöshetsförsäkringen kan det även uppkomma frågor kring hur avräkningen av arbete under tiden i arbetslöshet ska hanteras. Nedan finns exempel på situationer som bedöms kunna uppkomma:

- Den ersättningssökande har bytt arbete från en kollektivavtalad arbetsplats till en som saknar kollektivavtal under ramtiden eller vice versa (flera olika kombinationer möjliga under ramtiden).
- Den ersättningssökande har under ramtiden haft flera olika timanställningar eller arbetat deltid (parallellt) på arbetsplatser med och utan kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.
- Den ersättningssökande har delvis uppfyllt inkomstvillkoret genom företagande (parallellt eller delvis under ramtiden jämte arbete på en kollektivavtalad arbetsplats).

- Den ersättnings sökande har varit delvis uppdragstagare (bedömd osjälvständig) och delvis anställd på en arbetsplats med kollektivavtal under ramtiden.
- Olika kombinationer av vad som nämnts ovan.

Det finns alltså flera olika tänkbara situationer som behöver kunna hanteras. För att undvika att den enskilde individen hamnar i kläm mellan de bägge systemen på ett sätt som kan anses orimligt krävs att det finns någon form av robust grundprincip för att undvika sådana situationer. En annan relevant faktor som måste beaktas är hur finansieringen av respektive system påverkas.

Den grundläggande principen bör rimligen också formuleras utifrån ambitionen att det inte ska uppkomma behov av att skapa en mängd komplicerande sär lösningar. Det är också svårt att exakt förutsäga alla de olika situationer som kan tänkas uppstå.

Vid konstruktionen av en grundprincip skulle ett alternativ kunna vara att både kvalificeringen till och ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen utgår från respektive system, där systemen är helt isolerade från varandra. Ett sådant system skulle separera finansieringen av respektive system men har inbyggda svagheter i förhållande till vad som nämnts i föregående stycke om orimliga effekter för den enskilde. Bland annat skulle en separat tillämpning av golvet i inkomstvillkoret utesluta de personer som har en sammanlagd inkomst som skulle ha räckt för att uppfylla inkomstvillkoret men som inte uppfyller inkomstvillkoret i respektive system för ersättning. Detta alternativ har Förutsettningsutredningen därför valt att utesluta även om antalet personer som skulle kunna drabbas negativt vore begränsat.

En grundläggande utgångspunkt bör enligt utredningen vara ett gemensamt golv som omfattar samtliga inkomster oavsett var de har intjänats. En sådan konstruktion förväntas inte få några större finansiella effekter för respektive system då antalet personer som berörs, som nämnts, bedöms vara få. Systemet skulle vid en sådan lösning utgå från att summan av den lön som omfattas av relevant kollektivavtal respektive summan av andra löner räknas samman månadsvis vid prövningen av inkomstvillkoret.

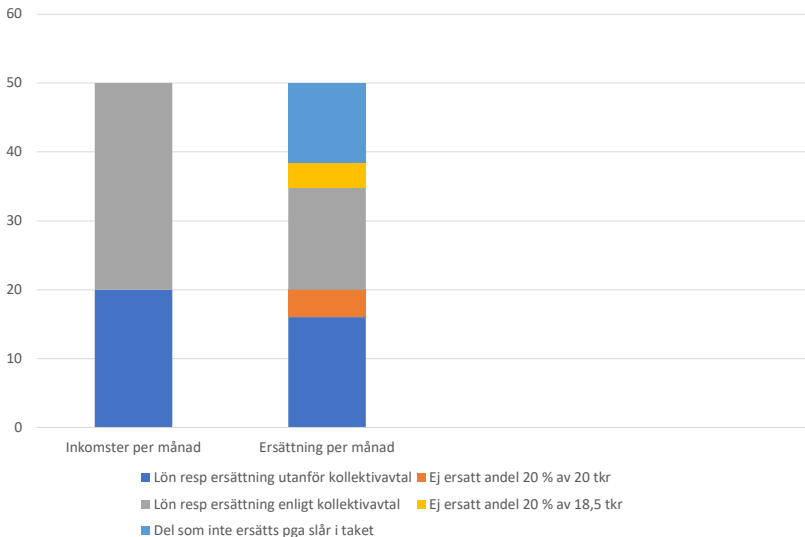
Motsvarande bör naturligtvis gälla taknivåerna, d.v.s. det bör inte gå att få mera ersättning endast för att inkomsterna är utspridda på inkomster utanför respektive enligt relevant kollektivavtal.

Vilket system ersättningen ska betalas ut från och vilka följd effekter det får för finansieringen av respektive system väcker ett antal frågor. Att formulera en beräkningsmetod där de bägge systemen är likvärdiga och inget underordnas det andra, genom att någon slags andelsberäkning görs, har hittills inte bedömts vara en framkomlig väg bl.a. p.g.a. att ett sådant system skulle bli väldigt komplext avseende administrationen och riskera att brista i transparens.

Den konkreta frågan som uppkommer blir om den statliga ersättningen ska anses ligga på toppen eller tvärtom i botten i förhållande till den kollektivavtalade.

För att frågan om den inbördes ordningen på den statliga respektive den kollektivavtalade ersättningen finns i figur 11.12 nedan ett exempel där den ersättningssökande har en inkomst på totalt 50 000 kronor, varav 20 000 kronor från en arbetsgivare utan kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring och 30 000 kronor från en arbetsgivare med kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring.

**Figur 11.12** Illustration av kombinationsberäkning om den kollektivavtalade ersättningen ligger överst ("på toppen"), tusental kronor per månad

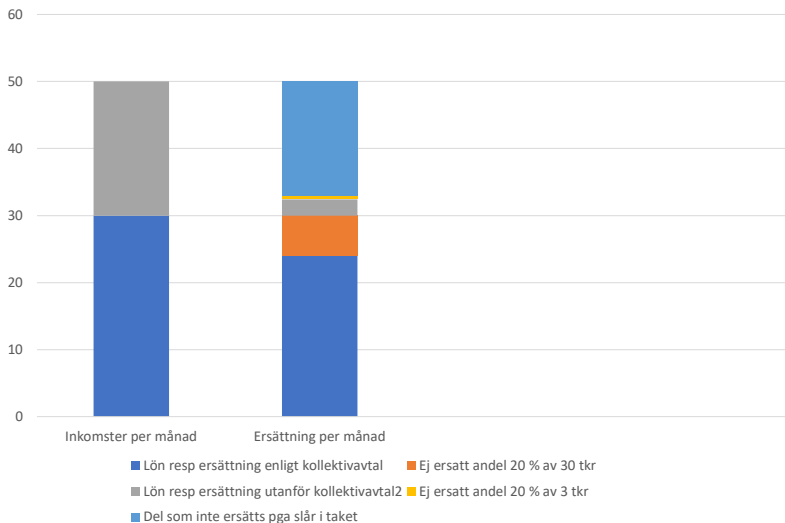


I figuren ovan ligger alltså den kollektivavtalade ersättningen "på toppen" och den statliga ersättningen "på botten". Utredningen gör bedömningen att det är den mest rimliga lösningen eftersom det bl.a.

utifrån rättsliga aspekter är enklare att basera den kollektivavtalade ersättningen på en lagstadgad arbetslöshetsförsäkring än att göra tvärtom. Med en sådan konstruktion kommer staten att få stå för en relativt större del av kostnaden för personer med inkomster från båda systemen (även om denna andel väntas bli tämligen begränsad).

Om tvärtom den kollektivavtalade ersättningen skulle placeras ”i botten” vilket illustreras nedan i figur 11.13 medför det i praktiken att det tak som parterna kommer överens om åsidosätts genom att den statliga ersättningen dras in ”krona för krona” när den kollektivavtalade ersättningen ökar. Följaktligen har utredningen inte ansett att en sådan beräkningsmetod är ändamålsenlig.

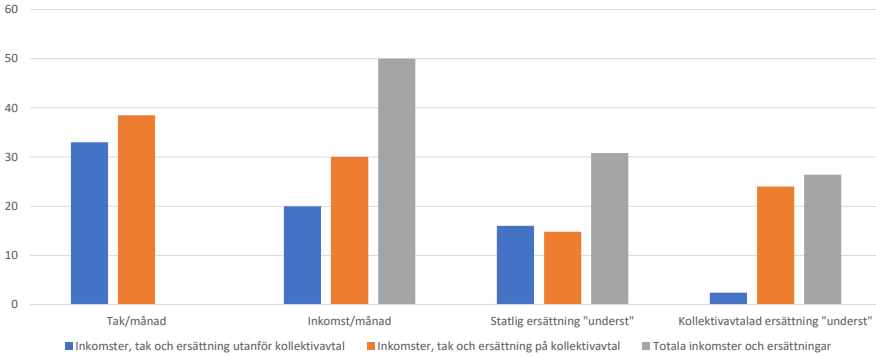
**Figur 11.13** Illustration av kombinationsberäkning om den kollektivavtalade ersättningen ligger underst (”i botten”), tusental kronor per månad



I figur 11.14 på nästa sida sammanfattas vad som framkommit i de två tidigare figurerna. Figuren visar bl.a. proportionerna mellan hur mycket ersättning som utgår från respektive system. I det fall den statliga ersättningen ligger underst (”i botten”) uppgår statens kostnader till 16 000 kronor (exklusive ålderspensionsavgift) samtidigt som parternas kostnader för den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen uppgår till 14 800 kronor (exklusive ålderspensionsavgift). Om i stället den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen

ligger underst ("i botten") uppgår parternas kostnader till 24 000 kronor (exklusive ålderspensionsavgift) och statens kostnader till 2 400 kronor (exklusive ålderspensionsavgift).

**Figur 11.14 Jämförelse med avseende på effekter om den statliga respektive den kollektivavtalade ersättningen ligger underst ("i botten"), tusental kronor per månad**



Utredningen drar slutsatsen att frågan om den kollektivavtalade eller den statliga ersättningen är central eftersom det praktiska utfallet för ersättningarna kan bli så pass avgörande. Som redan har framhållits anser utredningen att den kollektivavtalade ersättningen bör ligga överst ("i toppen") och den statliga underst ("i botten").

## 11.4 Hur ersättning och kostnader i modellen beräknas

Utifrån ovanstående baseras utredningens fortsatta beräkningar på att den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen räknas fram i sju steg:

- 1. Individens inkomster utanför kollektivavtal.** Individens inkomster utanför det kollektivavtalade systemet fastställs, alltså de inkomster som inte alls omfattas av det kollektivavtalade systemet och som staten därför ska bära betalningsansvaret för.<sup>4</sup> Sådana inkomster som överstiger det statliga taket sätts till 33 000 kronor.

<sup>4</sup> Inkomster till det statliga systemet avser inkomster från arbetsgivare som saknar kollektivavtal eller hängavtal.

2. **Individens totala inkomster.** Individens totala inkomster räknas fram, d.v.s. den inkomst som omfattas av det kollektivavtalade systemet adderas till individens inkomster utanför sagda system (beloppet steg 1).<sup>5</sup> Totala inkomster som överstiger det kollektivavtalade taket (exempelvis 38 500 kronor) sätts till den kollektivavtalade taknivån.
3. **Individens arbetslöshetsersättning.** Individens totala arbetslöshetsersättning räknas fram, vilket görs genom att multiplicera den totala inkomsten (beloppet steg 2) med 0,8 (avseende de inledande 100 ersättningsdagarna, vilket sedermera trappas ned).
4. **Statens utgifter.** Statens (primära) ansvar för kostnader avseende arbetslöshetsersättning baserad på inkomster som ligger utanför relevanta kollektivavtal räknas fram genom att multiplicera dessa inkomster (beloppet steg 1) med 0,8 (inledningsvis, jfr punkt 3).
5. **Parternas utgifter.** Därefter räknas (det primära) kostnadsansvaret för det kollektivavtalade systemet fram genom att subtrahera de statliga utgifterna (beloppet steg 4) från individens totala arbetslöshetsersättning (beloppet steg 3).
6. **Underlag för beräkning av eventuell statlig delfinansiering.** För att kunna beräkna en eventuell statlig delfinansiering av den kollektivavtalade ersättningen behövs en hjälpberäkning av den arbetslöshetsersättning som skulle utgå baserat på individens totala inkomster men om det statliga taket tillämpades för alla dessa inkomster.
7. **Beräkning av den eventuella statliga delfinansieringen.** Avslutningsvis beräknas den del av ersättningen som staten (sekundärt) bidrar med till finansieringen av den kollektivavtalade modellen. Från hjälpberäkningens resultat (beloppet steg 6) subtraheras det (primära) statliga kostnadsansvar som föreligger redan oavsett eventuell statlig delfinansiering (beloppet steg 4).

Efter beräkningssteg 1–3 finns tillräckligt underlag för att ange vad individen får ut i arbetslöshetsersättning, från stat och parter.

---

<sup>5</sup> Den kollektivavtalade inkomsten avser inkomster från arbetsgivare som har ett kollektivavtal eller ett hängavtal.



Efter ytterligare beräkningar i form av steg 4 och 5 finns även underlag för hur (det primära) kostnadsansvaret fördelas mellan stat och parter.

Vid en eventuell statlig delfinansiering tillkommer beräkningarna enligt steg 6 och 7.

I tabell 11.4 nedan finns några exempel som visar utfallet för staten respektive parterna om man använder sig av ovanstående beräkningsmetod.

**Tabell 11.4 Några exempel på ersättning från varje system om den statliga ersättningen ligger ”i botten” och med ett kollektivavtalat tak på 38 500 kronor/månad**

	Indiv- dens genom- snittliga månads- lön	varav från utanför kollek- tivavtal	varav från kollek- tivavtal	Total arbets- lös- hets- ersätt- ning till individ (Steg 3)	varav statens (primära) kost- nads- ansvar (Steg 4)	varav parternas (primära) kostnads- ansvar (Steg 5)	Parternas ersättning vid en eventuell statlig delfinansiering, om en sådan införs (Steg 6 och 7)
Ex. A	13 000	9 000	4 000	10 400	7 200	3 200	$10\,400 - 7\,200 = 3\,200$
Ex. B	27 000	13 500	13 500	21 600	10 800	10 800	$21\,600 - 10\,800 = 10\,800$
Ex. C	39 000	13 000	26 000	30 800	10 400	20 400	$26\,400 - 10\,400 = 16\,000$
Ex. D	38 000	35 000	3 000	28 800	26 400	2 400	$26\,400 - 26\,400 = 0$

Här bör avslutningsvis framhållas att den eventuella statliga del-  
finansieringen av den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen  
inte bör sammanblandas med det kostnadsansvar staten har för in-  
komster utanför kollektivavtal.



## 12 Kostnader för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I detta kapitel redogör utredningen för de ekonomiska konsekvenserna givet olika antaganden avseende utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Utredningen tar varken ställning till eller berör frågan om finansiering av kostnaderna. Underlagen som presenteras i kapitlet bygger på Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell, FASIT<sup>1</sup>. För att beräkna utgifterna för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har FASIT kompletterats med en ny modul, som innehåller uppgifter från Fora om arbetsgivare har kollektivavtal och med aggregerade inkomstuppgifter på månadsbasis från SCB. Det nuvarande arbetsvillkoret är ersatt med ett inkomstvillkor och även övriga delar av förslagen i SOU 2020:37 har, liksom den numera gällande statliga taknivån på 33 000 kronor, inarbetats i den nya modulen (se avsnitt 11.3).

Kapitlet inleds med en beskrivning av FASIT och den nya modulen (12.1). Därefter följer en redogörelse avseende förväntat antal ersättningstagare (12.2) samt utgifter med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med taknivåer på 38 500 kronor och 43 500 kronor, även innefattande hur utgifterna fördelar sig inom och utanför det kollektivavtalade systemet (12.3). Därefter beskrivs de ekonomiska konsekvenserna av att exkludera såväl offentlig sektor (12.4) som enskilda branscher från den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen (12.5). Vidare presenteras beräkningar av ekonomiska effekter i den situationen att förslagen i SOU 2020:37 skulle anpassas i vissa preciserade avseenden (12.6). Kapitlet avslutas med några övergripande slutsatser om de ekonomiska konsekvenserna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring (12.7).

---

<sup>1</sup> FördelningsAnalytiskt Statistiskt System för Inkomster och Transfereringar.

## 12.1 Hur beräkningarna har utförts

FASIT är en simuleringsmodell som gör det möjligt att beräkna effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer<sup>2</sup> och hushåll<sup>3</sup>. Det går att se både hur förändringar i dessa system påverkar olika grupper (exempelvis inkomstgrupper eller åldersgrupper) i samhället samt vilken effekt de får på de offentliga finanserna.<sup>4</sup>

### 12.1.1 FASIT-modellen har använts

FASIT utgörs av ett antal moduler som beräknar pensioner, sjuk- och aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag, bostadstillägg, ekonomiskt bistånd och så vidare.<sup>5</sup>

Den mikrodata som används i FASIT består av tre huvudregister (individer, familjehushåll samt bostadshushåll) och ett antal hjälpregister. FASIT släpper nya versioner fyra gånger per år där den första versionen, grundversionen, levereras i februari.<sup>6</sup> Grundversionen är framtagen utifrån nya grunddata och i utredningen avser grunddata inkomståret 2021.<sup>7</sup>

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. Gör flera myndigheter överlappande prognoser använder FASIT uppgifter från den myndighet som ansvarar för ämnesområdet.<sup>8</sup> I detta kapitel görs sådana ekonomiska framskrivningar för året 2024.

Dataunderlaget som används i beräkningarna kan baseras på två urval, MSTAR och STAR. MSTAR, som är ett delurval av STAR, består av cirka 92 000 individer och 42 000 familjehushåll medan

---

<sup>2</sup> De flesta system som simuleras är individinriktade, exempelvis skattesystemet.

<sup>3</sup> Bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd simuleras på familjenivå liksom förskole- och fritidshemsavgiften samt avgiften för äldreomsorg.

<sup>4</sup> SCB (2021). *FASIT användarhandledning 2021*, s. 14.

<sup>5</sup> a. a. s. 16.

<sup>6</sup> Leveranserna av de fyra versionerna följer publiceringen av Konjunkturinstitutets prognoser, med cirka en veckas eftersläpning.

<sup>7</sup> SCB (2021). *FASIT användarhandledning 2021*, s. 14.

<sup>8</sup> SCB (2021). *FASIT användarhandledning 2021*, s. 168.

STAR-urvalet består av cirka 2 100 000 individer och 960 000 familjehushåll.<sup>9</sup>

I avsnittet närmast nedan redogörs för den nya modulen som beräknar effekten av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Den nya modulen är en vidareutveckling av den befintliga arbetslöshetsmodulen i FASIT.

### 12.1.2 En utvecklad modul för arbetslöshetsersättningen har inarbetats

Den nya arbetslöshetsmodulen i FASIT innehåller bl.a. ett nytt inkomstvillkor (i stället för nuvarande arbetsvillkor, se vidare kapitel 9.5.1) och nya underlag som visar om individens inkomster kommer från arbetsgivare inom eller utanför det kollektivavtalade systemet. Som tidigare beskrivits är underlagen avseende kollektivavtal levererade från Fora (se avsnitt 1.2) till SCB.

Den nya och utvecklade arbetslöshetsmodulen – som baseras på inkomster i stället för antal dagar – använder underlag från Arbetsförmedlingen för att klassificera individer som öppet arbetslösa.

Vidare har den nya modulen kompletterats med uppgifter avseende individers inkomster på månadsbasis. Uppgifterna är hämtade från Skatteverkets månatliga arbetsgivardeklarationer (AGI) som finns tillgängliga sedan 2019.<sup>10</sup> Underlagen har därefter bearbetats av SCB och matchats med befintliga uppgifter i FASIT. Månadsuppgifterna används dels för att bedöma om individer uppfyller inkomstvillkoret, dels för att beräkna vilka individer som ska erhålla ersättning inom eller utanför det kollektivavtalade systemet och i så fall hur mycket ersättning.

Förändringar i reglerna för arbetslöshetsersättning medför automatiskt förändringar av ersättningar inom aktivitetsstödet. En sådan koppling är dock inte oundgänglig eller självklar om ersättning lämnas via en kollektivavtalad försäkring. I delbetänkandet redovisas inte förändringar i aktivitetsersättningen.

Individer som endast arbetar på arbetsplatser med kollektivavtal under ramtiden kommer erhålla arbetslöshetsersättning endast inom

<sup>9</sup> SCB (2021). *FASIT användarhandledning 2021*, s. 175–176.

<sup>10</sup> De uppgifter som används avser kontant ersättning för arbete som är underlag för arbetsgivaravgifter med undantag för vissa försäkringsersättningar. Det kan exempelvis vara bruttolön men inte förmåner. Uppgiften tar heller inte hänsyn till om en del av ersättningen utgör kostnadsavdrag på vilka arbetsgivaravgifter inte ska betalas.

det kollektivavtalade systemet. Dagar med exempelvis föräldrapenning eller sjukpenning kommer dock det statliga systemet att betala ersättning för vilket medför att fler personer kommer att få ersättning från båda systemen än bara de som haft flera arbetsgivare – både med och utan kollektivavtal.

I likhet med i kapitel 10 har antagande gjorts att anställda i offentlig sektor alltid omfattas av kollektivavtal.<sup>11</sup> Offentlig sektor har emellertid definierats annorlunda här. Avgränsningen av vilka arbetsgivare som anses tillhöra offentlig sektor har vid fördelning av individens månadsvisa inkomster gjorts utifrån individens huvudsakliga arbetsgivares organisationsnummer.<sup>12</sup>

### 12.1.3 Några antaganden för utredningens beräkningar

I följande avsnitt presenteras beräkningar över hur många individer som erhåller arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet samt vad utgifterna för respektive system skulle uppgå till. Även de samlade ekonomiska effekterna presenteras.

De samlade ekonomiska effekterna av att införa en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en kollektivavtalad taknivå beräknas jämfört med en statlig arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 33 000 kronor. I båda systemen används ett inkomstvillkor i stället för ett arbetsvillkor och beräkningarna utgår från den utformning av arbetslöshetsförsäkringen som föreslogs i betänkandet SOU 2020:37.

I beräkningarna antas alla arbetsgivare med ett kollektivavtal (även de med endast hängavtal) vara anslutna till det kollektivavtalade systemet. Antagandet görs för att uppskatta de totala utgifterna och de samlade effekterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Ingen hänsyn tas i beräkningarna till dynamiska effekter till följd av exempelvis ett högre tak och färre antal ersättningsdagar i arbetslöshetsersättningen.

---

<sup>11</sup> Läs mer om hanteringen av offentlig sektor i kapitel 10 i avsnitt 10.1.

<sup>12</sup> SCB har utgått från den företagsform etc. som organisationsnumret i många fall speglar. Exempelvis avser organisationsnummer som börjar med 20 offentliga myndigheter och hamnar i beräkningarna i offentlig sektor. Det är sannolikt att underlagsmaterialet avseende månadsinkomster i FASIT underskattar kostnaderna i det kollektivavtalade systemet och överskattar kostnaderna i det statliga systemet avseende offentliga aktiebolag, vilka tilldelas samma typ av organisationsnummer som privata aktiebolag. Detta får naturligtvis endast betydelse när beräkningar görs som inkluderar sådana bolag i den kollektivavtalade modellen. Den avvikande definitionen avser endast underlaget i form av månadsinkomster och påverkar i övrigt inte själva körningarna i FASIT.

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 återspeglas i de ändrade utgifter som utredningen beräknar.<sup>13</sup>

Den mest avgörande begränsningen med beräkningarna är att de inte tar hänsyn till skatteeffekter hos arbetsgivare. Som angivits i kapitel 8 förväntas arbetsgivarna – med nuvarande skatteregler – kunna erhålla avdragsrätt för sina betalningar till kollektivavtalsstiftelsen samtidigt som eventuell andel av finansieringsavgiften kan komma att beskattas.

## 12.2 Antal ersättningsmottagare är samma i utredningens fyra alternativ

I tabell 12.1 redovisas hur många individer som beräknas erhålla arbetslöshetsersättning samt hur många som omfattas av respektive system. I tabellen redovisas även antalet personer som beräknas erhålla arbetslöshetsersättning efter inkomst.

Enligt beräkningar i FASIT skulle cirka 288 100 individer erhålla arbetslöshetsersättning under 2024.<sup>14</sup> 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 2024 beräknas 131 600 få ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 45 800 endast erhåller ersättning utanför det kollektivavtalade systemet (från staten). Övriga 110 600 individer får ersättning från båda systemen.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> För att isolera effekterna av arbetslöshetsersättning har posten statlig ålderspensionsavgift beräknats manuellt.

<sup>14</sup> Som beskrivits ovan avser beräkningarna för 2024 ekonomiska framskrivningar i FASIT som baseras på prognoser från bl.a. Konjunkturinstitutet.

<sup>15</sup> Det gäller dels individer som arbetar på arbetsplatser inom och utanför det kollektivavtalade systemet, dels individer som exempelvis fått sjukpenning och föräldrapenning under ramtiden men arbetar på en arbetsplats inom det kollektivavtalade systemet.

Av tabell 12.1 framgår även att drygt två tredjedelar av individerna med arbetslöshetsersättning har haft en inkomst på 33 000 kronor eller mindre i månaden.<sup>16</sup>

**Tabell 12.1 Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet samt samma individer efter inkomst, 2024**

	<b>2024</b>
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	131 600
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	45 800
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	110 600
Månadsinkomst 33 000 kronor eller mindre	192 300
Månadsinkomst 33 001–38 500 kronor	35 700
Månadsinkomst 38 501–43 500 kronor	15 300
Månadsinkomst 43 501 kronor eller mer	44 700
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>

*Källa:* FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.3 Beräkningar avseende utredningens olika alternativ

I kapitel 11 presenterade utredningen fyra olika alternativ för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Alternativen omfattar två olika taknivåer (38 500 kronor respektive 43 500 kronor) och förekommer både med och utan en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. I alternativen med en statlig delfinansiering bekostar staten arbetslöshetsförsäkringen upp till ett tak på 33 000 kronor – även för personer som arbetar på kollektivavtal – medan parterna finansierar resterande belopp upp till den kollektivavtalade taknivån.

Oavsett statlig delfinansiering eller ej finansierar staten all arbetslöshetsförsäkring för inkomster som inte omfattats av kollektivavtal.

De alternativ som redovisas nedan motsvarar de som tidigare presenterats i avsnitt 11.2.1–11.2.4.

<sup>16</sup> 192 300/288 100=0,67.



### 12.3.1 Alternativ 1 – tak 38 500 kronor utan statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 33 000 kronor (statlig taknivå) respektive 38 500 kronor (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig (total) arbetslöshetsersättning öka med cirka 700 miljoner kronor under 2024, från omkring 14 miljarder kronor till cirka 14,7 miljarder kronor (se tabell 12.2 närmast nedan).

**Tabell 12.2 Alternativ 1 – Samlade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 33 000 kronor och en kollektivavtalad taknivå på 38 500 kronor, utan statlig delfinansiering, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
Arbetslöshetsersättning (utgift)	-14 700	-700
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	-1 500	-100
Finansieringsavgift (intäkt)	4 400	100
Kommunalskatt (intäkt)**	..	200
Ålderspensionssystemet	1 500	100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

\*\* Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

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 100 miljoner kronor samtidigt som kommunerna får ökade skatteintäkter med 200 miljoner kronor.

Finansieringen av arbetslöshetsersättningen sker delvis genom en finansieringsavgift (se kapitel 4). Utredningen har räknat fram finansieringsavgiften på total nivå enligt gällande regelverk där medlems-talet hos samtliga arbetslöshetskassor multipliceras med 131 procent

av den genom FASIT simulerade genomsnittliga dagpenningen.<sup>17</sup> Utifrån beräkningarna ökar intäkterna från finansieringsavgiften till följd av det nya systemet med 100 miljoner kronor.

Parternas utbetalade arbetslöshetsersättning skulle i alternativ 1 komma att motsvara 11 miljarder kronor och parternas del av finansieringsavgiften beräknas uppgå till 3,3 miljarder kronor. Notera att alternativ 1 får effekter på kommunernas skatteintäkter som ökar (se tabell 12.2) vilket inte redovisas i tabell 12.3 nedan.

**Tabell 12.3 Alternativ 1 – Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster och dessas förändring för staten respektive för parterna, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-3 600	10 300
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	1 100
varav finansieringsavgift	1 100	-3 200
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-11 000	-11 000
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	-1 100
varav finansieringsavgift	3 300	3 300

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Jämfört med en statlig arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 33 000 kronor minskar statens utgifter för arbetslöshetsersättning med 10,3 miljarder kronor och med 1,1 miljarder kronor för den statliga ålderspensionsavgiften, allt annat lika.

<sup>17</sup>(3 900 000\*131\*853=4 400 000 000).

### 12.3.2 Alternativ 2 – tak 43 500 kronor utan statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 33 000 kronor (statlig taknivå) samt 43 500 kronor (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig (total) arbetslöshetsersättning öka med cirka 1 miljard kronor under 2024, från omkring 14 miljarder kronor till cirka 15 miljarder kronor.

**Tabell 12.4 Alternativ 2 – Samlade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 33 000 kronor och en kollektivavtalad taknivå på 43 500 kronor, utan statlig delfinansiering, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
Arbetslöshetsersättning (utgift)	-15 000	-1 000
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	-1 500	-100
Skattereduktion allmän pensionsavgift**	..	-100
Finansieringsavgift (intäkt)	4 600	300
Kommunalskatt (intäkt)***	..	300
Ålderspensionssystemet	1 500	100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

\*\* Utredningen redovisar inte den totala skattereduktionen för allmän pensionsavgift utan endast förändringen.

\*\*\* Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Eftersom utbetalningarna ökar – till följd av höjd taknivå i den kollektivavtalade delen – påverkas såväl kommunernas skatteintäkter som den statliga ålderspensionsavgiften. Utgifterna för ålderspensionsavgiften ökar med 100 miljoner kronor samtidigt som kommunerna får ökade skatteintäkter med 300 miljoner kronor. Utifrån beräkningarna ökar intäkterna från finansieringsavgiften till följd av det nya systemet med 300 miljoner kronor.

Parternas utgifter för arbetslöshetsersättning skulle komma att motsvara 11,4 miljarder kronor och för den statliga ålderspensions-

avgiften 1,2 miljarder kronor. Parternas andel av finansieringsavgiften beräknas till 3,4 miljarder kronor.

Även alternativ 2 får effekter på kommunernas skatteintäkter som ökar (se tabell 12.4) samt minskade statliga intäkter p.g.a. skatte-reduktion för allmän pensionsavgift, vilket inte redovisas i tabell 12.5 närmast nedan.

**Tabell 12.5 Alternativ 2 – Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster och dessas förändring för staten respektive för parterna, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-3 600	10 300
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	1 100
varav finansieringsavgift	1 100	-3 100
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-11 400	-11 400
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 200	-1 200
varav finansieringsavgift	3 400	3 400

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Jämfört med en statlig arbetslöshetsförsäkring med en taknivå på 33 000 kronor minskar statens utgifter för arbetslöshetsersättning med 10,3 miljarder kronor och med 1,1 miljarder kronor för den statliga ålderspensionsavgiften, allt annat lika.

### 12.3.3 Alternativ 3 – tak 38 500 kronor med en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen

I avsnitten ovan har utredningen redogjort för utgifterna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring utan någon statlig delfinansiering. Det innebär att parterna står för samtliga utgifter inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som staten står för utgifterna utanför. Av beräkningarna ovan framgår att parterna i både alternativ 1

och 2 står för runt 75 procent av utgifterna medan staten står för resterande del, som alltså härrör från inkomster utanför det kollektivavtalade systemet.

I detta och nästa avsnitt redovisas utgifter för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring *med* en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade ersättningen.<sup>18</sup>

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 33 000 kronor (statlig taknivå) samt 38 500 kronor (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig (total) arbetslöshetsersättning öka med cirka 700 miljoner kronor under 2024, från omkring 14 miljarder kronor till cirka 14,7 miljarder kronor. Härefter föreligger inte någon skillnad i förhållande till alternativ 1 eftersom den statliga delfinansieringen endast påverkar fördelningen av kostnadsansvaret och inte systemets totala kostnader.

**Tabell 12.6 Alternativ 3 – Samlade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 33 000 kronor och en kollektivavtalad taknivå på 38 500 kronor, med en statlig delfinansiering, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
Arbetslöshetsersättning (utgift)	-14 700	-700
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	-1 500	-100
Finansieringsavgift (intäkt)	4 400	200
Kommunalskatt (intäkt)**	..	200
Ålderspensionssystemet	1 500	100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

\*\* Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Parternas utgifter för arbetslöshetsersättning skulle i alternativ 3 komma att motsvara 700 miljarder kronor. Parternas utgifter för den statliga ålderspensionsavgiften skulle uppgå till 100 miljarder kronor.

<sup>18</sup> Se tabell 12.1 för antal individer som erhåller arbetslöshetsersättning under 2024 samt tabell 12.2 för de totala kostnaderna av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

**Tabell 12.7 Alternativ 3 – Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster och dessas förändring för staten respektive för parterna, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-14 000	0
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 400	0
varav finansieringsavgift	4 200	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-700	-700
varav statlig ålderspensionsavgift*	-100	-100
varav finansieringsavgift	200	-200

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Med en statlig delfinansiering i enlighet med nu tänkt modell uppgår utgifterna för arbetslöshetsersättningen till 14 miljarder kronor för staten samtidigt som de uppgår till 700 miljoner kronor för parterna. Av statens utgifter avser 10,3 miljarder kronor delfinansieringen medan 3,6 miljarder kronor avser statens ansvar för sådana inkomster som inte omfattas av kollektivavtal (jämfört med statens utgifter enligt alternativ 1 och 2).

### 12.3.4 Alternativ 4 – tak 43 500 kronor med en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade försäkringen

Med ett inkomstvillkor samt taknivåer på 33 000 kronor (statlig taknivå) samt 43 500 kronor (kollektivavtalad taknivå) beräknas utgifterna för kollektivavtalad och statlig (total) arbetslöshetsersättning öka med cirka 1 miljard kronor under 2024, från omkring 14 miljarder kronor till cirka 15 miljarder kronor. Härefter föreligger inte någon skillnad i förhållande till alternativ 2, eftersom den statliga delfinansier-

ingen endast påverkar fördelningen av kostnadsansvaret och inte systemets totala kostnader.

**Tabell 12.8 Alternativ 4 – Samlade ekonomiska effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med en statlig taknivå på 33 000 kronor och en kollektivavtalad taknivå på 43 500 kronor, med en statlig delfinansiering, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
Arbetslöshetsersättning (utgift)	-15 000	-1 000
Statlig ålderspensionsavgift (utgift)*	-1 500	-100
Skattereduktion allmänspensionsavgift**	..	-100
Finansieringsavgift (intäkt)	4 500	300
Kommunalskatt (intäkt)***	..	300
Ålderspensionssystemet)	1 500	100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

\*\* Utredningen redovisar inte den totala skattereduktionen för allmän pensionsavgift utan endast förändringen.

\*\*\* Utredningen redovisar inte de totala skatteintäkterna för kommunerna utan endast förändringen.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Med en statlig delfinansiering uppgår utgifterna för arbetslöshetsersättningen till 14 miljarder kronor för staten samtidigt som de uppgår till 1 miljard kronor för parterna. Utgifterna för delfinansieringen uppgår till cirka 10,3 miljarder kronor. Övriga 3,6 miljarder kronor skulle staten ändå stå för eftersom dessa kostnader avser inkomster utanför det kollektivavtalade systemet.

Eftersom staten fortsatt endast bekostar utgifter upp till ett tak på 33 000 kronor förblir statens utgifter i princip oförändrade vid en jämförelse med alternativ 3<sup>19</sup> medan däremot parternas kostnader ökar.

<sup>19</sup> Vissa kostnader förändras till följd av att fördelningen mellan parterna och statens kostnader förändras något.

**Tabell 12.9 Alternativ 4 – Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster och dessas förändring för staten respektive för parterna, miljoner kronor, 2024**

	Totala utgifter (-) eller inkomster (+)	Skillnad mot en inkomstbaserad ersättning med tak på 33 000 kronor
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-14 000	0
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 400	0
varav finansieringsavgift	4 200	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-1 000	-1 000
varav statlig ålderspensionsavgift*	-100	-100
varav finansieringsavgift	300	300

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

## 12.4 Effekter om offentlig sektor står utanför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I avsnitt 10.3 redogörs för hur många som maximalt – enligt befintlig täckningsgrad för kollektivavtalen – skulle kunna bli anslutna till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Eftersom arbetsgivare inom offentlig sektor uttryckt skepsis till en lösning med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring redovisar utredningen här beräkningar som visar effekterna om offentlig sektor skulle välja att stå utanför systemet. I beräkningarna avser offentlig sektor statlig förvaltning, statliga affärsverk, primärkommunal förvaltning samt regioner.<sup>20</sup> Kommuner och regioner omfattar primärkommunal förvaltning och regioner medan statlig sektor omfattar statlig förvaltning och statliga affärsverk. Vidare presenterar utredningen beräkningar om kommunala bolag står utanför det kollektivavtalade systemet.

Som tidigare beskrivits (avsnitt 12.1.2) har antagande gjorts att anställda i offentlig sektor alltid omfattas av kollektivavtal och av-

<sup>20</sup> I beräkningarna ingår inte övriga offentliga institutioner, statligt ägt företag eller organisation och kommunalt eller landstingsägt företag eller organisation i det kollektivavtalade systemet.



gränsningarna har gjorts utifrån individens huvudsakliga arbetsgivares organisationsnummer. I beräkningarna nedan har underlagen kompletterats med sektorkoder utifrån respektive arbetsgivares institutionella sektorkod, juridiska form samt ägarkategori, i likhet med klassificeringen i kapitel 10.

Beräkningarna görs i övrigt med ett inkomstvillkor samt en taknivå på 38 500 kronor i det kollektivavtalade systemet och 33 000 kronor i det statliga systemet. Respektive beräkning är gjord utan en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade ersättningen, således, motsvarande utredningens alternativ 1.

Jämförelser görs med hur många som maximalt – med nuvarande täckningsgrad för kollektivavtalen – skulle kunna omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, underlag som utredningen presenterat i kapitel 10.

#### 12.4.1 Om hela den offentliga sektorn står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas utgifter för arbetslöshetsersättning med 1,9 miljarder kronor

Om hela den offentliga sektorn<sup>21</sup> väljer att stå utanför det kollektivavtalade systemet skulle det innebära att antalet individer inom det kollektivavtalade systemet minskade med cirka 51 100.

**Tabell 12.10** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet, totalt samt om offentlig sektor står utanför, 2024

	Offentlig sektor står utanför systemet	Skillnad (samtliga omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	103 000	-28 600
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	88 100	-22 500
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	96 900	51 100
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

<sup>21</sup> Observera att enligt vad som nyss angivits räknas kommunala bolag etc. inte in i offentlig sektor som den definieras i detta avsnitt, men omfattas av uppgifterna i avsnitt 12.4.3 nedan.

Omkring 103 000 (36 procent) får ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 96 900 får det utanför (34 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

Minskningen med 51 100 individer medför att parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen beräknas uppgå till 9,1 miljarder kronor, en minskning med 1,9 miljarder kronor. Utgifterna för den statliga ålderspensionsavgiften minskar för parterna med 200 miljoner kronor och uppgår till 900 miljoner kronor.

**Tabell 12.11 Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om offentlig sektor står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga omfattas, miljoner kronor, 2024**

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om offentlig sektor står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om offentlig sektor står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-5 500	-1 800
varav statlig ålderspensionsavgift*	-600	-200
varav finansieringsavgift	1 600	500
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-9 100	1 900
varav statlig ålderspensionsavgift*	-900	200
varav finansieringsavgift	2 700	-600

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.4.2 Om kommuner och regioner står utanför det kollektivavtalade systemet beräknas parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen minska med 1,6 miljarder kronor

Väljer endast kommuner och regioner<sup>22</sup> att stå utanför det kollektivavtalade systemet skulle det innebära att antalet individer inom det kollektivavtalade systemet minskade med cirka 44 300.

**Tabell 12.12** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet, totalt samt om kommuner och regioner står utanför, 2024

	Kommuner och regioner står utanför systemet	Skillnad (samtliga omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	107 600	-24 000
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	90 300	-20 300
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	90 100	44 300
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Omkring 107 600 (37 procent) får ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 90 100 får det utanför (31 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

Minskningen med 44 300 individer medför att parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen beräknas uppgå till 9,4 miljarder kronor, en minskning med 1,6 miljarder kronor. Utgifterna för den statliga ålderspensionsavgiften minskar för parterna med 100 miljoner kronor och uppgår till 1 miljard kronor.

<sup>22</sup> I beräkningarna omfattas primärkommunal förvaltning och regioner.

**Tabell 12.13 Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om kommuner och regioner står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga omfattas, miljoner kronor, 2024**

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om kommuner och regioner står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om kommuner och regioner står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-5 200	-1 500
varav statlig ålderspensionsavgift*	-500	-100
varav finansieringsavgift	1 500	400
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-9 400	1 600
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 000	100
varav finansieringsavgift	2 800	-500

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.4.3 Små skillnader om kommunala bolag står utanför det kollektivavtalade systemet

Om endast kommunala bolag<sup>23</sup> står utanför det kollektivavtalade systemet minskar antalet ersättningstagare inom systemet med cirka 3 300.

Omkring 129 500 (45 procent) får ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 49 100 får det utanför (16 procent). Det kan jämföras med 37 procent om kommuner och regioner står utanför det kollektivavtalade systemet eller 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av systemet gör det.

<sup>23</sup> I beräkningarna omfattas kommunalt- eller regionägda företag eller organisationer. Observera att enligt vad som redan angivits räknas kommunala bolag etc. inte in i offentlig sektor som den definieras i avsnitt 12.4.1 ovan.

**Tabell 12.14** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet, totalt samt om kommunala bolag står utanför, 2024

	Kommunala bolag står utanför systemet	Skillnad (samtliga omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	129 500	-2 100
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	109 500	-1 100
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	49 100	3 300
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Parternas utgifter för arbetslöshetsersättning beräknas uppgå till 10,9 miljarder kronor vilket är en minskning med 100 miljoner kronor. Intäkterna från finansieringsavgiften minskar med 100 miljoner kronor och uppgår till 3,2 miljarder kronor.

**Tabell 12.15** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om kommunala bolag står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga omfattas, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om kommunala bolag står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om kommunala bolag står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-3 800	-100
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	0
varav finansieringsavgift	1 100	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-10 900	100
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	0
varav finansieringsavgift	3 200	-100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.4.4 Om statlig sektor står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas utgifter för arbetslöshetsersättning med 300 miljoner kronor

Väljer i stället endast statlig sektor<sup>24</sup> att stå utanför det kollektivavtalade systemet blir effekterna av mindre karaktär än om kommuner och regioner gör det.

Antalet ersättningstagare inom systemet minskar med 6 800 personer vilket innebär att omkring 127 100 (44 procent) får ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 52 600 får det utanför (18 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

**Tabell 12.16** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet, totalt samt om statlig sektor står utanför, 2024

	Statlig sektor står utanför systemet	Skillnad (samtliga omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	127 100	-4 500
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	108 400	-2 200
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	52 600	6 800
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Om statlig sektor står utanför systemet uppgår parternas utgifter till 10,7 miljarder kronor, en minskning med 300 miljoner kronor. Utgifterna för den statliga ålderspensionsavgiften är oförändrade och uppgår till 1,1 miljarder kronor (se tabell 12.17 på nästa sida).

<sup>24</sup> I beräkningarna omfattas statlig förvaltning och statliga affärsverk.

**Tabell 12.17** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om statlig sektor står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga omfattas, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om statlig sektor står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om statlig sektor står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-4 000	-300
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	0
varav finansieringsavgift	1 200	100
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-10 700	300
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	0
varav finansieringsavgift	3 200	-100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

## 12.5 Effekter om vissa branscher står utanför en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring

I följande avsnitt redogör utredningen för effekter av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om vissa branscher väljer att stå utanför systemet. Beräkningarna görs med ett inkomstvillkor samt en taknivå på 38 500 kronor i det kollektivavtalade systemet och 33 000 kronor i det statliga systemet. Respektive beräkning är gjord utan en statlig delfinansiering, motsvarande utredningens alternativ 1.

Jämförelser görs med hur många som maximalt – med nuvarande täckningsgrad för kollektivavtalen – skulle kunna omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

### 12.5.1 Om byggbranschen (SNI 41–43) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med nästan 1 miljard kronor

Eftersom anställda i byggbranschen (SNI 41–43) i många fall saknar egna kompletterande inkomstförsäkringar har utredningen ansett det av intresse att särskilt studera hur denna bransch påverkar det kollektivavtalade systemet och effekten om den skulle stå utanför det kollektivavtalade systemet.<sup>25</sup>

Väljer byggbranschen att stå utanför det kollektivavtalade systemet medför det att antalet individer som erhåller ersättning endast från det kollektivavtalade systemet minskar med 15 700. Omkring 123 700 (43 procent) får då ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 61 500 endast får ersättning utanför det samma (21 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

**Tabell 12.18** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet om SNI 41–43 (byggbranschen) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, 2024

	SNI 41–43 står utanför systemet	Skillnad (samtliga branscher omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	123 700	-7 900
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	102 900	-7 700
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	61 500	15 700
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

<sup>25</sup> Utredningens anteckningar från möten med försäkringsbolag som erbjuder kompletterande inkomstförsäkringar, daterade 2022-12-21, aktbilaga 71.



Parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen beräknas uppgå till 10,1 miljarder kronor vilket är en minskning med 900 miljoner kronor. Den statliga ålderspensionsavgiften minskar med 100 miljoner kronor och uppgår till 1 miljard kronor.

**Tabell 12.19** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om SNI 41–43 (byggbranschen) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om SNI 41–43 står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om SNI 41–43 står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-4 500	-800
varav statlig ålderspensionsavgift*	-500	-100
varav finansieringsavgift	1 300	200
<b>Parterna</b>		0
varav arbetslöshetsersättning	-10 100	900
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 000	100
varav finansieringsavgift	3 000	-300

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.5.2 Om hotell och restaurang (SNI 45–47) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med 1 miljard kronor

Bland anställda i hotell och restaurang (SNI 45–47) tjänar cirka 87 procent mindre än ett tak på 33 000 kronor för arbetslöshetsersättning. Eftersom endast 13 procent skulle tjäna på en takhöjning har utredningen räknat på effekterna av att branschen står utanför det kollektivavtalade systemet.

Om hotell och restaurang väljer att stå utanför kommer omkring 26 200 färre individer att omfattas av det kollektivavtalade systemet. Cirka 117 100 (41 procent) får ersättning endast inom det kollektiv-

avtalade systemet samtidigt som 72 000 får sådan ersättning endast utanför (25 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

**Tabell 12.20** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet om SNI 45–47 (hotell-och restaurang) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, 2024

	SNI 45–47 står utanför systemet	Skillnad (samtliga branscher omfattas av systemet)
Individer med ersättning endast inom det kollektivavtalade systemet	117 100	-14 500
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	99 000	-11 600
Individer med ersättning endast utanför det kollektivavtalade systemet	72 000	26 200
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

*Källa:* FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Minskningen med 26 200 individer medför att parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen beräknas uppgå till 10 miljarder kronor, en minskning med 1 miljard kronor. Den statliga ålderspensionsavgiften minskar med 100 miljoner kronor och uppgår till 1 miljard kronor (se vidare tabell 12.21 på nästa sida).

**Tabell 12.21** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om SNI 45–47 (hotell- och restaurang) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om SNI 45–47 står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om SNI 45– 47 står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-4 600	-900
varav statlig ålderspensionsavgift*	-500	-100
varav finansieringsavgift	1 400	300
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-10 000	1 000
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 000	100
varav finansieringsavgift	3 000	-300

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\*Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.5.3 Om finansiell verksamhet m.m. (SNI 64–82) står utanför det kollektivavtalade systemet minskar parternas kostnader med nästan 2 miljarder kronor

Inom dessa branscher som inte endast omfattar finansiell verksamhet finns många arbetstagare vilket särskilt motiverar att dessa studeras i detta sammanhang. En betydande del av finansiell verksamhet (SNI 62–84) ingår dessutom inte i centralorganisationen Svenskt Näringsliv – en av de förslagställande parterna – vilket kan öka sannolikheten att dessa (eller delar av ingående branscher) väljer att stå utanför det kollektivavtalade systemet.

Om alla verksamheter med aktuella SNI-koder stod utanför ett kollektivavtalat system skulle det medföra att antalet individer med ersättning från detsamma minskade med omkring 44 000.

Omkring 108 000 (37 procent) skulle få ersättning inom det kollektivavtalade systemet samtidigt som 89 800 får det utanför (31 procent). Det kan jämföras med 46 procent om alla som maximalt kan omfattas av det kollektivavtalade systemet gör det.

**Tabell 12.22 Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet om SNI 64–82 (finansiell verksamhet m.m.) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, 2024**

	SNI 64–82 står utanför systemet	Skillnad (samtliga branscher omfattas av systemet)
Individer med ersättning inom det kollektivavtalade systemet	108 000	-23 600
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	90 300	-20 300
Individer med ersättning utanför det kollektivavtalade systemet	89 800	44 000
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Som en följd av att färre personer omfattas av det kollektivavtalade systemet minskar parternas utgifter för arbetslöshetsersättningen med 1,9 miljarder kronor och uppgår till 9,1 miljarder kronor. Den statliga ålderspensionsavgiften minskar med 200 miljoner kronor och uppgår till 900 miljoner kronor (se vidare tabell 12.23 på nästa sida).

**Tabell 12.23** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna om SNI 64–82 (finansiell verksamhet m.m.) står utanför samt skillnad jämfört med om samtliga branscher omfattas, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring om SNI 64–82 står utanför systemet	Skillnad i utgifter eller inkomster om SNI 64– 82 står utanför systemet
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-5 500	-1 800
varav statlig ålderspensionsavgift*	-600	-200
varav finansieringsavgift	1 600	500
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-9 100	1 900
varav statlig ålderspensionsavgift*	-900	200
varav finansieringsavgift	2 700	-600

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

## 12.6 Effekter av eventuella avsteg i förhållande till förslagen i SOU 2020:37

I kapitel 9.5 redogör utredningen för några möjliga avsteg i förhållande till förslagen i SOU 2020:37 som utredningen har för avsikt att kostnadsberäkna i delbetänkandet. Det avser förslaget om olika antal ersättningsdagar beroende på antalet månader med en viss lägsta månadsinkomst under ramtiden (9.5.1), förslaget om inkomstvillkorets undantagsregel (9.5.2) samt förslaget om ett halvt medlemsvillkor (9.5.3).

I följande avsnitt redovisas effekterna av att eventuellt implementera avstegen. Jämförelsen görs mot situationen att SOU 2020:37 genomförs utan några avsteg, utöver den numera högre taknivån.

### 12.6.1 300 dagar ersättning åt alla som uppfyller ett skärpt inkomstvillkor ger högre kostnader för både parterna och för staten

Om alla (i enlighet med vad som skisserats i avsnitt 9.5.1) får arbetslöshetsersättning i 300 dagar vid minst 6 månader med 10 000 kronor lägsta inkomst ökar antalet personer som är berättigade till arbetslöshetsersättning med 21 800 (8 procent), från 288 100 till 309 900.<sup>26</sup> Det sker ökningarna både inom och utanför det kollektivavtalade systemet.

**Tabell 12.24** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet med en generell rätt till 300 ersättningsdagar, 2024

	Antal individer efter avsteg av ersättningsdagar	Skillnad (jämfört med utan avsteg, alternativ 1)
Individer med ersättning inom det kollektivavtalade systemet	141 000	9 400
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	119 100	8 500
Individer med ersättning utanför det kollektivavtalade systemet	49 800	4 000
<b>Totalt</b>	<b>309 900</b>	<b>21 800</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Vid ett sådant avsteg ökar kostnaderna för arbetslöshetsersättningen med 900 miljoner kronor för parterna. Deras utgifter för statlig ålderspensionsavgift ökar med 100 miljoner kronor samtidigt som intäkterna från finansieringsavgiften ökar med 100 miljoner kronor.

<sup>26</sup> Observera att kravet på en total inkomst på minst 120 000 under ramtiden fortsatt tillämpas.

**Tabell 12.25** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna med en generell rätt till 300 ersättningsdagar, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, med avsteg	Skillnad i utgifter eller inkomster, utan avsteg
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-4 100	-500
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	0
varav finansieringsavgift	1 100	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-11 900	-900
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 200	-100
varav finansieringsavgift	3 200	100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

## 12.6.2 Ingen ny undantagsregel för inkomstvillkoret medför lägre utgifter för staten – parternas förblir oförändrade

Inkomstvillkorets undantagsregel enligt SOU 2020:37 innebär att den sökande har rätt till arbetslöshetsersättning om denne under fyra sammanhängande månader inom ramtiden uppfyllt kravet på en minsta månadsinkomst enligt huvudregeln men utan att samtidigt behöva uppfylla något krav på en total inkomst under ramtiden.

Om undantagsregeln mönstras ut (se avsnitt 9.5.2) minskar antalet personer som är berättigade till arbetslöshetsersättning med cirka 6 800 personer (2 procent), från 288 100 till 281 300. Det sker minskningar både inom och utanför det kollektivavtalade systemet.

**Tabell 12.26** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet utan inkomstvillkorets undantagsregel, 2024

	Antal individer efter avsteg från undantagsregel	Skillnad (jämfört med utan avsteg, alternativ 1)
Individer med ersättning inom det kollektivavtalade systemet	128 200	-3 400
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	108 800	-1 800
Individer med ersättning utanför det kollektivavtalade systemet	44 200	-1 600
<b>Totalt</b>	<b>281 300</b>	<b>-6 800</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Som en följd av att färre personer är berättigade till arbetslöshetsersättning minskar de statliga utgifterna med 200 miljoner kronor, från 14,7 miljarder kronor till 14,5 miljarder kronor. Det sker inga ändringar i utgifterna för statlig ålderspensionsavgift eller intäkterna från finansieringsavgiften.

**Tabell 12.27** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna utan inkomstvillkorets undantagsregel, miljoner kronor, 2024

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, med avsteg	Skillnad i utgifter eller inkomster, utan avsteg
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-3 500	100
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	0
varav finansieringsavgift	1 100	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-11 000	0
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	0
varav finansieringsavgift	3 300	0

Anm: Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.



Parternas utgifter förblir oförändrade samtidigt som statens utgifter står för hela minskningen. Det sker inte heller för staten några ändringar i utgifterna för statlig ålderspensionsavgift eller avseende intäkterna från finansieringsavgiften.

### 12.6.3 Inget halvt medlemsvillkor medför lägre kostnader för parterna

Om förslaget från SOU 2020:37 om ett halvt medlemsvillkor utmönstras (se avsnitt 9.5.1) medför det inga förändringar i antalet individer som är berättigade arbetslöshetsersättning. Det är fortsatt cirka 288 100 som beräknas erhålla arbetslöshetsersättning under 2024. Även fördelningen inom och utanför det statliga systemet förblir detsamma.

**Tabell 12.28** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet utan ett halvt medlemsvillkor, 2024

	Antal individer efter avsteg från medlemsvillkor	Skillnad (jämfört med utan avsteg, alternativ 1)
Individer med ersättning inom det kollektivavtalade systemet	131 600	0
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	110 600	0
Individer med ersättning utanför det kollektivavtalade systemet	45 800	0
<b>Totalt</b>	<b>288 100</b>	<b>0</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Det sker emellertid vissa förändringar i utgifterna för arbetslöshetsersättningen, både för parterna och för staten. Utgifterna minskar totalt sett från 14,7 miljarder kronor till 14,4 miljarder kronor.<sup>27</sup> För parterna minskar kostnaderna för arbetslöshetsersättningen med 200 miljoner kronor medan statens utgifter förblir oförändrade. Även parternas del av finansieringsavgiften minskar med 100 miljoner kronor.

<sup>27</sup> På grund av avrundning summerar total kostnad (utgift staten + utgift parterna) för arbetslöshetsersättning till 14,6 miljarder i tabell 12.26. Utredningen skriver emellertid 14,7 miljarder eftersom det är vad utgiften uppgår till, se tabell 12.2.

**Tabell 12.29 Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna utan ett halvt medlemsvillkor, 2024, miljoner kronor**

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, med avsteg	Skillnad i utgifter eller inkomster, utan avsteg
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-3 600	0
varav statlig ålderspensionsavgift*	-400	0
varav finansieringsavgift	1 100	0
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-10 800	200
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	0
varav finansieringsavgift	3 200	-100

Anm. Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

### 12.6.4 Tillsammans medför de nu beräknade eventuella anpassningarna att utgifterna för det kollektivavtalade systemet minskar samtidigt som de ökar för staten

Nedan redogör utredningen för de samlade effekterna av de tre avsteg som beräknats ovan (12.6.1–12.6.3). Det innebär alltså något förenklat att alla får arbetslöshetsersättning i 300 dagar vid minst 6 månader med 10 000 kronor lägsta inkomst, ingen undantagsregel för inkomstvillkoret tillämpas liksom inte heller något halvt medlemsvillkor.

Om samtliga dessa tre avsteg genomförs ökar antalet personer som är berättigade till arbetslöshetsersättning med cirka 15 000.

**Tabell 12.30** Prognosticerat antal individer som skulle erhålla arbetslöshetsersättning inom och utanför det kollektivavtalade systemet vid samtliga avsteg, 2024

	Antal individer efter avsteg, samtliga	Skillnad (jämfört med utan avsteg, alternativ 1)
Individer med ersättning inom det kollektivavtalade systemet	137 600	6 000
Individer med ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet	117 400	6 800
Individer med ersättning utanför det kollektivavtalade systemet	48 200	2 400
<b>Totalt</b>	<b>303 100</b>	<b>15 000</b>

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

Som en följd av att fler personer är berättigade till arbetslöshetsersättning ökar utgifterna med 700 miljoner kronor, från 14,7 miljarder kronor till 15,4 miljarder kronor.

Parternas utgifter minskar med 600 miljoner kronor samtidigt som intäkterna från finansieringsavgiften minskar.

**Tabell 12.31** Prognosticerad fördelning av utgifter/inkomster för staten respektive för parterna vid samtliga avsteg, miljoner, 2024 kronor

	Utgifter (-) eller inkomster (-) med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, med avsteg	Skillnad i utgifter eller inkomster, utan avsteg
	2024	2024
<b>Staten</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-5 000	-1 300
varav statlig ålderspensionsavgift*	-500	-100
varav finansieringsavgift	1 400	300
<b>Parterna</b>		
varav arbetslöshetsersättning	-10 400	600
varav statlig ålderspensionsavgift*	-1 100	0
varav finansieringsavgift	2 900	400

Anm: Uppgifterna är avrundade till närmsta 100-tal vilket leder till att underlagen inte alltid summerar korrekt. Vidare innebär det att uppgifter som uppgår till 49 avrundas till 0 samtidigt som uppgifter som uppgår till 51 avrundas till 100.

\* Egna beräkningar.

Källa: FASIT (2021), MSTAR-urvalet version 1.

## 12.7 Kostnaderna för höjd taknivå i det kollektivavtalade systemet avtar med taknivån

I beräkningarna i kapitlet används ett inkomstvillkor i stället för ett arbetsvillkor, utifrån den utformning av arbetslöshetsförsäkringen som föreslogs i betänkandet SOU 2020:37. Resultaten som redovisas avser ekonomiska framskrivningar för 2024.

Beräkningarna görs för utredningens fyra olika alternativ som dels omfattar två olika taknivåer (38 500 kronor respektive 43 500 kronor), dels både med och utan en statlig delfinansiering av den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen. Med statlig delfinansiering bekostar staten arbetslöshetsförsäkringen upp till ett tak på 33 000 kronor – även för personer som arbetar på kollektivavtal – medan parterna finansierar resterande belopp upp till den kollektivavtalade taknivån.

Av beräkningarna framgår att, med taknivåer på 33 000 kronor (statlig taknivå) respektive 38 500 kronor (kollektivavtalad taknivå), väntas utgifterna för kollektivavtalad och statlig (total) arbetslöshetsersättning uppgå till 14,7 miljarder kronor under 2024. Jämfört med en statlig arbetslöshetsersättning med ett inkomstvillkor (taknivå på 33 000 kronor) medför det ökade kostnader med 700 miljoner kronor.

Uppgår den kollektivavtalade taknivån till 43 500 kronor blir utgifterna (totalt) 15 miljarder kronor under 2024, en kostnadsökning med 1 miljard kronor.

I utredningens två första alternativ, d.v.s. *utan* statlig delfinansiering, står parterna för 75 procent av de totala kostnaderna vilket motsvarar 11 miljarder kronor (vid en taknivå på 38 500 kronor) respektive 11,4 miljarder kronor (vid en taknivå på 43 500 kronor).

Omfattas det kollektivavtalade systemet av statlig delfinansiering i den utsträckning som angivits ovan står parterna i stället för 5 procent (vid en taknivå på 38 500 kronor) respektive 7 procent (vid en taknivå på 43 500 kronor) av kostnaderna. Parternas kostnader uppgår då till 700 miljoner kronor (vid en taknivå på 38 500 kronor) respektive 1 miljard kronor (vid en taknivå på 43 500 kronor).

Parternas kostnader vid en statlig delfinansiering i enlighet med vissa av utredningens alternativ motsvarar alltså kostnadsökningarna av själva de höjda taknivåerna, vilket ligger ”inbyggt” i alternativen av de skäl som redogjorts för i avsnitt 11.1.4 och 11.1.6.

Av statens utgifter vid en eventuell statlig delfinansiering avser 10,3 miljarder kronor själva delfinansieringen medan 3,6 miljarder kronor avser statens ansvar för sådana inkomster som inte omfattas av kollektivavtal (jämför statens utgifter enligt alternativ 1 och 2).

Beräkningarna visar att kostnadsökningarna avtar vid högre taknivå vilket kan förklaras av att andelen ersättningstagare som når upp till högre taknivåer är avtagande. Drygt två tredjedelar av ersättningstagarna har exempelvis haft en inkomst på 33 000 kronor eller mindre i månaden, att jämföra med 79 procent som tjänat 38 500 kronor eller mindre i månaden samt 84 procent som tjänat 43 500 kronor eller mindre i månaden.<sup>28</sup> Observera att beräkningarna är statiska och inte tar hänsyn till beteendeffekter som kan uppstå till följd av att reglerna ändras (exempelvis högre tak och färre antal ersättningsdagar i arbetslöshetsersättningen).

Av beräkningarna framgår också att – om alla arbetsgivare med ett kollektivavtal (även de med endast hängavtal) är anslutna till det kollektivavtalade systemet – får omkring 38 procent av alla ersättningstagare ersättning både inom och utanför det kollektivavtalade systemet. Omkring 84 procent kommer att få någon ersättning från det kollektivavtalade systemet samtidigt som 56 procent kommer att få någon ersättning utanför detsamma.

Att exkludera såväl offentlig sektor som olika branscher från det kollektivavtalade systemet medför – som väntat – minskade utgifter inom det kollektivavtalade systemet. Det är emellertid svårt att bedöma vilka balanserande effekter enskilda branscher eller offentlig sektor har för systemet. I kapitel 10 beskrivs exempelvis att en större andel anställda i offentlig sektor kommer att påverkas av respektive takhöjning jämfört med privatanställda, p.g.a. mer sammanpressade löner.

Slutligen redovisar utredningen även beräkningar vid fyra eventuella avsteg från förslagen i betänkandet SOU 2020:37. Av beräkningarna framgår att dessa totalt sett ger fler ersättningstagare och högre kostnader. Respektive avsteg ger emellertid olika resultat där två av dem (ingen ny undantagsregel och inget halvt medlemsvillkor) ger minskade kostnader samtidigt som en breddad rätt till 300 ersättningsdagar ger högre kostnader. Det sist nämnda avsteget är också

---

<sup>28</sup> En ökning från 33 000 kronor till 38 500 kronor medför att 12 procent ersättningstagare får högre arbetslöshetsersättning. Motsvarande siffra vid en taknivå på 43 500 kronor uppgår till 17 procent.

det som genererar störst effekter på såväl antalet ersättningstagare som på kostnaderna.

## 13 Utredningens iakttagelser och det fortsatta utredningsarbetet

I detta avslutande kapitel redovisas inledningsvis några av utredningens iakttagelser baserat på delbetänkandet (13.1). Sedan följer några principer som utredningen förutser att utgå från vid bedömningarna i sitt slutbetänkande (13.2). I avsnitten 13.3–13.5 redogörs sedan för behovet av ytterligare utredning avseende ett flertal olika frågor. Bland annat beskrivs behovet av olika regeländringar samt redogörs kort för inriktningen av den konsekvensanalys som kommer att presenteras i slutbetänkandet. Utredningen utesluter inte att ytterligare utredningsbehov kan tillkomma under pågående arbete med slutbetänkandet.

Utredningsarbetet visar att det kan finnas förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Den behöver i så fall utformas i enlighet med vad som skisserats i delbetänkandet (se därvid särskilt kapitel 8–9). Inom ramen för detta kan dock flera olika alternativa utformningar vara möjliga vilket har tydliggjorts genom de alternativ som presenterats i kapitel 11.

Utredningen gör i nuläget inte något ställningstagande till huruvida en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är att förorda – inte heller vilken av de presenterade alternativen som i så fall vore att föredra. De presenterade alternativen är heller inte uttömmande.

### 13.1 Utredningens iakttagelser

Av utredningens direktiv framgår som en bakgrund till uppdraget att arbetslöshetsförsäkringen ska vara ändamålsenligt utformad, effektiv och anpassas till nya förutsättningar på arbetsmarknaden. En långsiktigt ändamålsenlig arbetslöshetsförsäkring förutsätter enligt direktivet bred legitimitet.

### **13.1.1 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle i praktiken innebära en riktad takhöjning**

När det gäller ändamålsenlig utformning och effektivitet måste en sådan bedömning göras i förhållande till en tydlig målbild. En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle bygga på väsentligen samma typer av regler och principer som nuvarande arbetslöshetsförsäkring. Däremot skulle vissa ersättningstagare få ersättning upp till ett högre tak än andra, nämligen de som arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal. Det handlar således i praktiken om en riktad takhöjning.

Det finns såväl politiskt som bland forskare olika uppfattningar avseende huruvida ett högre tak typiskt sett underlättar eller försvårar omställning, vilket får sägas vara ett övergripande mål för arbetslöshetsförsäkringen.

De beräkningar utredningen har presenterat är statiska. Utredningen har inte heller analyserat om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle vara mer eller mindre ändamålsenlig eller effektiv än den utformning som har föreslagits i SOU 2020:37.

### **13.1.2 Det framstår som osäkert vilka effekterna skulle bli för kollektivavtalsmodellen**

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är anpassad till nya förutsättningar på arbetsmarknaden beror på i vilken utsträckning man bedömer att en sådan försäkring får effekten att stärka den s.k. kollektivavtalsmodellen. Detta är enligt utredningen en fråga där parterna kan anses ha tolkningsföreträde.

De förslagsställande parterna menar att en kollektivavtalad försäkring efter hand kommer medföra att flera arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal. Det framstår däremot som oklart i vilken utsträckning det är möjligt att ytterligare belysa en sådan fråga i det fortsatta utredningsarbetet.

Om den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen i praktiken inte skulle leda till en sådan utveckling kan däremot resultatet bli begränsat till att personer med en relativt god förankring på arbetsmarknaden får högre ersättning under sina relativt korta arbetslöshetsperioder.



### **13.1.3 Vilka som ska teckna kollektivavtal behöver ytterst tydliggöras av parterna själva**

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring måste vara hållbar över tid oavsett vilka parter som väljer att gå in i eller ur systemet och inte tvinga in någon del av arbetsmarknaden som inte vill delta.

Vilka delar av arbetsmarknaden som ska teckna kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring utgör inte en fråga som kan lösas av en offentlig utredning. Inför slutbetänkandet önskar utredningen att berörda parter på arbetsmarknaden med utgångspunkt i de underlag utredningen nu framlägger i sitt delbetänkande tydliggör vilka delar av arbetsmarknaden som avser medverka i en eventuell kollektivavtalad försäkring så att slutbetänkandet kan ges tydligare och mer avgränsade förutsättningar i detta avseende.

### **13.1.4 Det är inte självklart att systemets legitimitet eller stabilitet ökar bara för att det omfattar fler grupper**

Enligt utredningen är det vanskligt att på förhand säga något om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkrings framtida legitimitet. Det är inte självklart att systemets legitimitet ökar bara för att systemet blir bredare och omfattar fler grupper. Samtidigt behöver risken för moturval minimeras vilket i praktiken utgör en tidvis besvärlig balansgång.

Frågan har inte kunnat belysas färdigt i delbetänkandet men utredningen kan – oavsett nivån på arbetslösheten för offentliganställda – konstatera att offentliganställda placerar sig tydligare inom de inkomstsegment som skulle tjäna på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det är vidare en större andel offentliganställda som skulle kvalificera sig för den högsta ersättningsnivån genom att samtidigt uppfylla medlemsvillkoret och arbeta med kollektivavtal vilket skulle kunna motverka effekten av en eventuellt lägre arbetslöshet bland offentliganställda.

Även om det finns en viss stabiliserande effekt i att sysselsättningen i offentlig sektor tenderar att vika senare över en konjunkturcykel än sysselsättningen i privat sektor samt att *de stora talens lag* naturligtvis har giltighet även på detta område, anser utredningen sig inte kunna dra någon tydlig slutsats att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med nödvändighet skulle bli stabilare enbart på den grunden att offentliganställda skulle omfattas av densamma.

## 13.2 Några allmänna principer inför arbetet med slutbetänkandet

I tidigare kapitel har utredningen identifierat den *modell* som bedöms vara gångbar om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska genomföras. Denna modell har varierats och olika *alternativ* som alla ligger inom ramen för den övergripande modellen presenterats (kapitel 11) och beräknats (kapitel 12).

Ett huvudsakligt uppdrag i slutbetänkandet blir att försöka välja mellan de alternativ som presenteras i delbetänkandet, även om det inte är säkert att något av dem kommer att kunna förordas. Det kan vidare vara möjligt att generera ytterligare alternativ inom ramen för arbetet med slutbetänkandet.

### 13.2.1 Transparensen för den enskilde bör inte minska

Om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring införs bör det inte innebära att försäkringen blir mindre transparent för den enskilde. Ett viktigt syfte med de förslag som lades fram i SOU 2020:37 var just att öka transparensen för den enskilde.

Det är svårt att anse att en arbetslöshetsförsäkring baserad på kollektivavtal i sig skulle medföra ökad transparens. Som utredningen redovisat skulle dessutom många inkomsttagare ha inkomster både från den statliga och den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen vilka behöver hållas isär, även månadsvis.

Utredningen anser sammanfattningsvis att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring förutsätter en övergång från ett arbetsvillkor till ett inkomstvillkor om den ska kunna genomföras utan att de samlade negativa konsekvenserna för enkelhet och transparens ska bli oacceptabla.

Ytterligare en förutsättning är att tillgång till relevanta uppgifter om kollektivavtalstäckning kan säkras långsiktigt såväl för själva handläggningen som för de enskilda som skulle omfattas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Den enskilde måste ha rimliga möjligheter att informera sig om de grundläggande reglerna för hur en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring fungerar. Det innefattar både vilka krav som ställs för att få ersättning från denna försäkring och vilket ekonomiskt utfall som

kan förväntas vid arbetslöshet. Kraven som ställs på den enskildes medverkan under handläggningen av ersättningsärendet bör inte öka.

En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring innebär naturligen att arbetslöshetskassornas administrativa börda förändras eftersom handläggningen tillförs moment som saknas i dag. Det kan inte anses rimligt att arbetslöshetskassornas förändrade administrativa börda i sin tur förs över på den enskilde, t.ex. genom att denne förväntas lämna uppgifter om sådana förhållanden som inte efterfrågas i dag, t.ex. avseende arbetsgivarens kollektivavtalsbindning.

### **13.2.2 En kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör vara lätt att kontrollera och administrera**

En viktig utgångspunkt är att en kollektivavtalad modell inte bör medföra höjda kostnader för själva administrationen av försäkringen. Även om det kan finnas förutsättningar för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring är det ändå tydligt att själva komponenten som skulle bli styrande – vem som omfattas av kollektivavtal eller inte – inte är enkel att tillföra i varken prognos-, kontroll- eller handläggningsmodeller. Den är heller inte nödvändigtvis stabil över tid.

Det alternativ som eventuellt förordas bör vara lätt att prognosticera och kontrollera för det allmänna. Bland annat behöver staten ha en rimlig kontroll över kostnader och potentiella kostnader för arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen ser särskilt svårigheter att kombinera en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring med nuvarande arbetslöshetskassor i en situation där det kollektivavtalade innehållet i arbetslöshetsförsäkringen skulle komma att skilja sig alltför mycket åt mellan olika kollektivavtal.

Ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring bör heller inte leda till att risken för felaktiga utbetalningar ökar. Det gäller både i förhållande till den statliga arbetslöshetsförsäkringen och i förhållande till socialförsäkringar och andra bidrag som utgår från det allmänna.

Frågan om felaktiga utbetalningar har behandlats indirekt i delbetänkandet bl.a. genom att utredningen tagit sin utgångspunkt i förslaget från SOU 2020:37 om ett inkomstvillkor. Införandet av ett inkomstvillkor och de praktiska konsekvenserna av ett sådant bör kunna bidra till att felaktiga utbetalningar minskar. Utredningen har för

avsikt att återkomma närmare till risken för felaktiga utbetalningar i slutbetänkandet.

Att helt undvika opinionsmässigt underbyggda krav på staten att bidra med finansiering i en situation där förpliktelserna i ett framtida kollektivavtalat system inte kan uppfyllas torde inte vara realistiskt även om staten i formell mening inte åtar sig något ansvar för systemets hållbarhet. Det visar alla erfarenheter av hur det allmänna agerar och förväntas agera i en kris, senast exemplifierat under covid 19-pandemin.

### **13.2.3 Staten har ett behov av arbetslöshetsförsäkringen som ett stabiliseringspolitiskt verktyg**

Arbetslöshetsförsäkringen är ett viktigt stabiliseringspolitiskt verktyg för staten. Senast i samband med covid 19-pandemin gjordes arbetslöshetsförsäkringen generösare för att motverka pandemins negativa effekter på ekonomin.

En av arbetsmarknadens parter administrerad arbetslöshetsförsäkring riskerar att få procykliska effekter. Hur stora dessa effekter skulle bli beror på hur en sådan försäkring utformas. Om försäkringen uteslutande finansieras av arbetsmarknadens parter och dessutom baseras på avgifter som beräknas på lönesumman ökar risken att arbetslöshetsförsäkringen blir generös i goda tider när intäkterna får antas bli relativt stora i förhållande till utbetalningarna. I dåliga tider riskerar försäkringen att bli mindre generös eftersom motsatta förhållanden då råder.

Det alternativ som väljs bör sammanfattningsvis vara kompatibelt med en effektiv statlig stabiliseringspolitik. Det kan konstateras att arbetslöshetsförsäkringen sedan snart 100 år innefattar en offentlig finansiering som normalt sett varit omfattande och endast enstaka år den senaste 50-årsperioden understigit hälften av kostnaderna för utbetald arbetslöshetsersättning. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att hävda att ett system för arbetslöshetsförsäkring drivs bättre helt utan någon offentlig delfinansiering, än med en sådan komponent.

### 13.3 Alternativa utformningar kan behöva belysas inom ramen för konsekvensbeskrivningen

Det åligger utredningen att redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i enlighet med utredningens direktiv samt vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Om utredningsuppdraget senare skulle komma att omfatta nya regler tillämpas även 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning. I delbetänkandet finns ingen konsekvensanalys utan utredningen kommer att redovisa den fullständiga konsekvensanalysen i slutbetänkandet.

Utredningens direktiv avser en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Inom ramen för den konsekvensanalys som måste göras i slutbetänkandet ligger emellertid även att i någon mån belysa alternativa lösningar på motsvarande problem. Som utredningen har konstaterat gör utredningen bedömningen att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring i praktiken får snarlika effekter som en riktad takhöjning inom arbetslöshetsförsäkringen. I någon mån bör därför i konsekvensanalysen en jämförelse göras med andra metoder för att åstadkomma en motsvarande takhöjning.

Utredningens genomgång visar att det inte skulle handla om i sammanhanget oöverstigliga kostnader för att generellt höja taket i arbetslöshetsförsäkringen till nu skisserade nivåer. Det kan bl.a. bero på den relativt snabba avtrappningen av ersättningsnivån i jämförelse med vad som tillämpas i dagsläget.

Erfarenheter från befintliga kompletterande inkomstförsäkringar visar också att det är förlängda ersättningsperioder som medför stora ekonomiska påfrestningar för systemen snarare än takhöjningar. Såvitt utredningen kan bedöma ligger det inte heller utom räckhåll att täcka flertalet delar av arbetsmarknaden med hjälp av kompletterande inkomstförsäkring av det slag som redan finns hos flertalet fackföreningar.

Att bredda tillämpningen av kompletterande inkomstförsäkring torde kräva en bråkdel av den riskutjämning mellan olika kollektiv som krävs för att åstadkomma enhetliga villkor för hela arbetsmarknaden inom ramen för en gemensamt utformad kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Det är dock ingen statlig uppgift, utan det är upp till de enskilda fackliga organisationerna att enskilt eller kol-

lektivt förhandla om kompletterande inkomstförsäkringar med de försäkringsbolag som erbjuder denna typ av produkter.

Vid kompletterande inkomstförsäkringar är en betydelsefull aspekt även den medlemsrekryterande effekt som dessa har haft medan däremot den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen får antas ha mera ambivalenta effekter i dessa avseenden. En arbetstagare drar nytta av en kollektivavtalad försäkring oavsett facklig anslutning eller ej.

Vidare nyttjas i så fall den skattefördel som baserat på rättspraxis finns för kompletterande inkomstförsäkringar. Med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kommer i stället ett antal kostnader som i dag inte gör sig gällande eller ligger dolda att tillkomma respektive synliggöras.

### **13.4 Den lämpliga gränsdragningen mellan staten och parterna behöver utredas vidare**

I detta avsnitt redogör utredningen för några frågor som behöver utredas vidare avseende parternas inflytande över ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Också utredningsbehovet avseende parternas respektive statens finansieringsansvar berörs liksom frågan om en kompensation till arbetsgivare vid införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

#### **13.4.1 Parterna vill ha ett större inflytande över ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen**

De förslagsställande parterna har uttryckt att det är väsentligt för dem att få ett ökat inflytande över bl.a. vilka nivåer på inkomster som ersätts i arbetslöshetsförsäkringen. I sammanhanget har de uttryckt en oro för att regeringar med olika inriktning kan komma att hantera beslut om ersättningsnivån utan att ta hänsyn till parternas synpunkter eller erfarenheter. Att indexera ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen ser parterna som särskilt prioriterat.

Utredningen har för avsikt att fortsätta diskutera dessa frågor med parterna. Utredningen har delvis behandlat förutsättningarna för en indexering av nivåerna i delbetänkandet men avser fortsätta att behandla den frågan i slutbetänkandet.

### 13.4.2 Den av parterna förordade kollektivavtalsstiftelsen

De förslagsställande parterna har för avsikt att säkerställa sina förpliktelser för en eventuell kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring genom att bilda en ny kollektivavtalsstiftelse. Med bildandet av en sådan stiftelse väcks olika frågor som behöver utredas vidare inom ramen för slutbetänkandet.

Hur stort ett eventuellt fonderingsbehov blir torde påverkas av vilket alternativ som väljs, där t. ex. ett alternativ med en statlig delfinansiering motiverar en relativt mindre fondering. Fonderingens storlek skulle vid behov kunna regleras i själva kollektivavtalen och eventuellt även utgöra ett villkor för att erhålla statlig delfinansiering till den kollektivavtalade försäkringsdelen.

En av parterna bildad kollektivavtalsstiftelse riskerar att inte bedömas ha inskränkt skattskyldighet om den tillförs medel på det sätt som parterna har tänkt sig eftersom den får svårt att uppfylla det skatterättsliga s.k. fullföljdskravet (se avsnitt 8.2.3). Det framgår dock att en sådan stiftelse, i likhet med de s.k. trygghetsstiftelserna, skulle kunna erhålla breddade förutsättningar för inskränkt skattskyldighet genom en eventuell komplettering av inkomstskattelagen.

Denna möjlighet samt andra behov av att klargöra omfattningen av undantaget från fullföljdskravet kommer att behandlas ytterligare i utredningens slutbetänkande liksom ytterligare skattefrågor. Bland de senare bör särskilt framhållas avdragsrätten för arbetsgivares eventuella inbetalningar till en kollektivavtalsstiftelse och den skatterättsliga behandlingen av andra tillskott till samma stiftelse.

Här bör särskilt framhållas att arbetsgivarnas avsättningar till försäkringen kan komma att omfattas av skattemässig avdragsrätt vid företagsbeskattningen, vilket skulle kunna bidra till finansieringen på arbetsgivarsidan men samtidigt medföra att resurserna för statliga satsningar på arbetslöshetsförsäkringens eller andra områden skulle begränsas. I de mera omfattande alternativen skulle denna avdragsrätt kunna motsvara avsevärda belopp årligen och detta är, lika lite som eventuellt motverkande skatteeffekter, inarbetat i utredningens beräkningar.

### 13.4.3 Former för kompensation till arbetsgivarna

Av utredningens ställningstaganden framgår en möjlighet att kombinera den modell som används för omställningsstödet med ändrade beräkningsprinciper för det redan befintliga statsbidraget till arbetslöshetskassorna för att direkt respektive indirekt kompensera arbetsgivarna för ett utökat åtagande genom tecknandet av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. En sådan lösning förutsätter en nyckelroll för Kammarkollegiet.

Själva kompensationsbehovet liknar det vid omställningsstöd i den meningen att det avser de arbetsgivare som genom kollektivavtal tar på sig ett större ansvar än andra arbetsgivare. Från arbetsgivarhåll har dock signalerats vissa farhågor om att en modell liknande den för omställningsstödet skulle kunna få effekten att arbetsgivarna tvingas ligga ute med stora summor pengar. Dessa farhågor avser utredningen adressera närmare i slutbetänkandet.

Det finns samtidigt avgörande skillnader mellan en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring och omställningsstödet. När omställningsstödet infördes var syftet bl.a. att öka antalet arbetstagare som kunde få stöd, utöver de som redan omfattades genom kollektivavtal. Detta genomfördes i kombination med en ökad statlig finansiering.

Införandet av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle tvärtom innebära en övergång från en för alla enhetlig nivå i arbetslöshetsförsäkringen till en högre nivå enbart riktad till arbetstagare på arbetsplatser med kollektivavtal.

Utredningen har i delbetänkandet inte redogjort för den närmare utformningen av ett system med kompensation till arbetsgivarna utan denna fråga har medvetet lämnats till slutbetänkandet. Den sammanhänger också med nyss nämnda skattefrågor.

## 13.5 Några övriga behov av vidare utredning

Vid ett eventuellt införande av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring följer ett flertal behov av ytterligare utredning, bl.a. frågor om följdändringar i andra regelverk. Nedan beskriver utredningen utan något anspråk på fullständighet vissa sådana frågor.



### 13.5.1 Arbetslöshetskassornas handläggning m.m.

Hur olika handläggningsregler för arbetslöshetskassorna förhåller sig till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver utredas vidare. En bakgrund utgörs därvid av ett redan framlagt förslag till förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa av ärenden enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och för överklagande av arbetslöshetskassans beslut i sådana ärenden.<sup>1</sup>

Enligt utredningens ställningstaganden bör arbetslöshetskassornas beslut om ersättning vara överklagbara i förvaltningsdomstol precis som i dag, men även omfattande de kollektivavtalade ersättningarna. Det kräver i så fall, såvitt utredningen kan bedöma, författningsändringar.

De tekniska förutsättningarna för att genomföra en lösning med en arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster finns etablerade sedan arbetslöshetskassorna fick tillgång till de månadsuppgifter på individnivå som arbetsgivare lämnar till Skatteverket. Månadsuppgifterna infördes för att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter skulle effektiviseras genom att insamlandet av uppgifterna samordnades. Månadsuppgifterna skulle bidra till att servicen till enskilda utökades, till att myndigheternas kontrollmöjligheter förbättrades och till att inkomstrelaterade ersättningar i högre utsträckning kunde betalas ut korrekt från välfärdssystemen. Vad som krävs, inte minst rättsligt, för att arbetslöshetskassorna ska kunna använda dessa uppgifter vid handläggningen av sina ärenden enligt en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver utredas ytterligare.

När det gäller det befintliga statsbidraget från staten till arbetslöshetskassorna bör det fortsatt betalas ut för att täcka kostnaderna för den statliga delen av arbetslöshetsförsäkringen. Detta bidrag har fortsatt offentligt rättslig karaktär. Beräkningen av detta bidrag kan dock behöva övervägas vidare, vilket kan ske först inom ramen för slutbetänkandet.

När det gäller nivån på arbetstagarnas avgifter bör dessa som i dag fastställas av respektive arbetslöshetskassa och därefter godkännas av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (se avsnitt 4.2). Eftersom skillnaderna i avgifter mellan arbetslöshetskassorna i huvudsak beror på skillnader i administrationskostnader i olika kassor och i någon

---

<sup>1</sup> Ds 2021:24, *Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen*.

mån på skillnader mellan de försäkrade kollektiven förväntas dessa avgiftsskillnader finnas kvar även i ett system med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Även frågan om avgifter för de ersättningstagare som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa behöver utredas vidare, även om dessa borde kunna fungera ungefär som befintliga avgifter till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Utredningen har ingen bild av hur höga nivåer på avgifterna som krävs för att arbetslöshetskassorna ska kunna administrera även en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Rimligtvis krävs bl.a. en större engångskostnad för att anpassa arbetslöshetskassornas it-system till en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

Enligt utredningen bör även den kollektivavtalade arbetslöshetsersättningen gå att ta med vid visst arbetssökande i andra EU/EES-länder. Enligt utredningen bör administrationen av sådana ärenden kunna ske på i huvudsak motsvarande sätt som i dag. Det innebär att det tillkommer en roll för arbetslöshetskassor såväl som för statliga myndigheter vilken behöver kostnadsberäknas i slutbetänkandet. En sådan lösning väcker även en mängd andra rättsliga och praktiska frågor kopplade bl.a. till s.k. sammanläggning, vilket har utvecklats ytterligare i avsnitt 8.3.3. Även dessa frågor kommer att behöva hanteras inom ramen för slutbetänkandet.

### **13.5.2 En eventuell speciallösning för företagare**

Den kollektivavtalade arbetslöshetsförsäkringen som den skisserats i utredningens delbetänkande bör (oavsett vilket alternativ som eventuellt väljs) omfatta personer som arbetar på arbetsplatser som omfattas av kollektivavtal om arbetslöshetsförsäkring. De personer som är företagare förväntas därför i låg utsträckning kunna omfattas av en sådan lösning. Utredningen avser i slutbetänkandet återkomma till om det finns några förutsättningar för att konstruera en korresponderande takhöjning för företagare. En sådan lösning skulle innebära någon form av specialreglering som rimligen inte innehåller krav på tecknande av kollektivavtal.

Särskilt om en sådan lösning inte skulle vara möjlig finns anledning att överväga hur företagarkollektivet, som detta är definierat i regelverket om arbetslöshetsförsäkring<sup>2</sup>, i så fall kan garanteras att inte direkt eller indirekt behöva finansiera någon del av en kollektivavtalad försäkring som de inte kan utnyttja.

### **13.5.3 Effekter på andra delar av arbetsmarknadspolitiken och på socialförsäkringar etc.**

Hur Försäkringskassans hantering och beräkning av aktivitetsstödet påverkas av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring har ännu inte behandlats av utredningen. Motsvarande gäller gränssnittet mot övriga delar av arbetsmarknadspolitiken. Det finns också anledning för utredningen att inom ramen för slutbetänkandet överväga om det finns några delar av socialförsäkringen som påverkas, t.ex. beräkningen av sjukpenninggrundande inkomster.

### **13.5.4 Skattelagstiftning**

Vid en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring uppkommer ett antal olika överföringar mellan aktörerna som inte finns i dagens arbetslöshetsförsäkring. Det kan inte uteslutas att det i samband med dessa överföringar uppkommer momspliktiga transaktioner eftersom det i varje led ingår någon form av tjänst i skatterättslig synvinkel. Bland annat p.g.a. detta behöver utredningen i slutbetänkandet klarlägga alla möjliga skattekonsekvenser som kan tänkas uppkomma, även utöver vad som redan har omtalats i avsnitt 8.2 och 13.4.2.

### **13.5.5 Tillsynsmyndighetens roll och kostnaden för tillsyn**

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i dag tillsynsansvaret över arbetslöshetsförsäkringen. Myndigheten kommer även framöver att ha tillsynsansvaret för den statliga delen i arbetslöshetsförsäkringen. Hur tillsynsansvaret eller motsvarande översiktsfunk-

---

<sup>2</sup> Enligt 34 § lagen (1997:238) arbetslöshetsförsäkring avses med företagare en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och i vilken han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över.

tion för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring ska utformas och regleras och vilken roll IAF ska ha i förhållande till en sådan försäkring återstår att utreda. Det gäller även frågan om kostnaderna för tillsynen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring.

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

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

I Sverige är i dag 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)



# Statens offentliga utredningar 2023

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.



# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

### Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsetting. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

### Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

### Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]

#### **Utbildningsdepartementet**

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]