



**Förutsättningsutredningen-  
En ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring**  
A 2021:06

**Förutsättningsutredningens rundabordssamtal nr I  
den 13 oktober 2022**

Garnisonen, Karlavägen 100, klockan 14–16.30 cirka

Förutsättningsutredningen har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna samt för- och nackdelar när det gäller införandet av en kollektivavtalsbaserad arbetslöshetsförsäkring. Med ambitionen att genomlysna och diskutera detta bjöd utredningen in till ett rundabordssamtal under ledning av regeringens särskilda utredare överdirektör Francisca Ramsberg. Utöver den särskilde utredaren närvarade även utredningens kansli, tre särskilt inbjudna inledningstalare (se bifogad inbjudan) samt därutöver ett drygt 30-tal övriga deltagare. Inbjudan har varit öppen för alla genom att finnas tillgänglig på utredningens hemsida. I några fall har antalet deltagare från en och samma organisation måst begränsas p.g.a. platsbrist.

Parterna har gemensamt gett uttryck för vissa utgångspunkter inför arbetet med utformningen av en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Parternas förväntningar på en kollektivavtalad försäkring är att fler löntagare med låga eller oregelbundna inkomster ska kvalificera sig för ersättning, att flertalet löntagare ska ha minst 80 procent av lönen försäkrad som sedan avtrappas samtidigt som kostnaderna reduceras för arbetsgivarna. För rundabordssamtalet var i inbjudan formulerat följande tre frågor:

- Är parternas förväntningar på en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring realistiska och möjliga att förena med varandra?
- Vad skulle vara de största vinsterna respektive de största förlusterna för det allmänna, för parterna, för arbetsmarknaden och för de försäkrade med att införa ett nytt system?

- Givet den historiska kontexten, hur skulle en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring klara en kraftig ekonomisk nedgång eller en ny pandemi?

### **Inledning av rundabordssamtalet**

Utredaren Francisca Ramsberg inledde rundabordssamtalet med att hälsa alla välkomna. Hon presenterade utredningens kansli och därefter presenterade hon inledningstalarna:

- Anders Forslund, professor emeritus,
- Jayeon Lindellee (nu Lee), PhD, och
- Irene Wennemo, fil.dr., generaldirektör.

Utredningssekreteraren Lisa Ahlström redogjorde för bakgrunden till utredningen och för det förslag som parterna i den privata sektorn har kommit överens om att framlägga samt för att det finns bakgrundsrapporter som dessa parter tagit fram som underlag för förslaget.

Utredaren överlämnade ordet till inledningstalarna.

### **Irene Wennemo**

Irene Wennemo inledde samtalet med att göra en kort jämförelse mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen. Hon menade att det i de båda försäkringarna finns liknande svårigheter med att bedöma vem som ska få ersättning. När hon var statssekreterare kunde hon dock konstatera att handläggningen av sjukförsäkringen hela tiden fick mycket mer kritik än handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt Irene är det inte alls givet att handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen automatiskt alltid kommer att fungera så friktionsfritt som den gör, utan detta är i sig ett skäl att slå vakt om den befintliga handläggningen. Att göra jämförelser med sjukförsäkringen ansåg hon vara irrelevant eftersom denna är mer stabil och förutsägbar än arbetslöshetsförsäkringen.

Irene ansåg att ändringar i arbetslöshetsförsäkringen kan skapa både praktiska och politiska problem. Hon menade att arbetslöshetsförsäkringen i sin nuvarande form, trots ett komplicerat regelverk, bibehåller arbetslinjen

och därmed stimulerar till arbete. Arbetslöshetsförsäkringen har klarat stora upp- och nedgångar i arbetslösheten, och det har därmed visats att den har kapacitet att klara av krissituationer. Hon exemplifierar bland annat med konkursen för Saab i Trollhättan, där ett samarbete mellan fackliga organisationer och arbetslöshetskassan med att fylla i ansökningshandlingarna på ett korrekt sätt ledde till att arbetslöshetsersättning kunde betalas ut på ett smidigt sätt trots de stora ansökningsvolymerna under en kort tidsperiod.

Irene ansåg att den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen fungerar bra för personer som är väletablerade på arbetsmarknaden men att det finns en insider/outsider problematik. Den stora gruppen arbetslösa saknar dessvärre en förankring på arbetsmarknaden. Det är dock inte medlemsvillkoret som är problematiskt utan arbetsvillkoret. När det gäller andra problem med den nuvarande arbetslöshetsförsäkringen nämnde hon bland annat att transparensen är dålig och att det har funnit en politisk ”ryckighet” mellan mandatperioderna. Det vore bra om den enskilde lättare kunde få veta vad man kan förväntas få ut från försäkringen.

På ett strukturellt plan ansåg Irene att arbetsgivarföreträdare har ändrat inställning från att se på arbetslöshetsförsäkringen som något problematiskt som håller upp reservationslönerna till att vara en viktig faktor vid omställning och därmed bejakandet av strukturomvandlingen. Vidare ifrågasatte hon varför alla förslag till förändringar som gäller arbetslöshetsförsäkringen tenderar att tolkas som ett hot och exemplifierar med den kritik som riktas mot den senaste utredningen av arbetslöshetsförsäkringen (vår anm. SOU 2020:37).

Irene ansåg att man bör fortsätta med att bereda nuvarande utredningsförslag i Regeringskansliet men att man inte ska riskera nuvarande a-kasseorganisationen som fungerar bra samt att man ska vara medveten om risken med att förändra densamma. Det är dock bra om man vidtar åtgärder, i enlighet med utredningens förslag, för att öka transparensen så att alla inblandade får bättre koll. Hon menade vidare att de flesta arbetstagare i dagsläget redan känner till att man inte behöver vara medlem i facket för att kunna vara medlem i a-kassan.

Slutligen nämnde Irene att det är viktigt att inte försämra arbetslöshetsförsäkringen när det är dåliga tider. Hon framförde särskilt att

system som är fristående eller liknande (fritt citerat) erfarenhetsmässigt riskerar att få generösa villkor i högkonjunktur som sedan med nöden måste stramas åt i lågkonjunktur, när de generösa ersättningarna hade behövts som allra mest.

Irene var efter sitt anförande tvungen att lämna rundabordssamtalet för en medverkan i radio och kunde därför inte svara på frågor från publiken.

### **Jayeon Lindellee (nu Lee)**

Jayeon Lindellee berättade att hon har doktorerat på en avhandling om arbetslöshetsförsäkringen och varför det finns fackligt administrerade arbetslöshetskassor. Hennes anförande utgick från parternas rapport (red. anm. den s.k. ”junirapporten”). Enligt Jayeon kan de argument som framförs i rapporten om att den föreslagna ordningen skulle skapa en stabilare arbetslöshetsförsäkring vara riktiga. Hon ansåg dock att de avtalsskrivande parterna har en alltför optimistisk syn på konstruktionen av villkoren och var skeptisk till en konstruktion liknande den för tjänstepensioner eftersom frågan är helt annorlunda. Hon ställde sig frågande till att det i parternas rapport inte diskuterades förhandlingssvårigheter som kan uppstå vid framtagandet av ett kollektivavtal eftersom risken och förutsättningarna ser olika ut i olika branscher. Vidare ansåg Jayeon att det kunde bli svårare att nå politisk enighet vid en krissituation om åtgärder i arbetslöshetsförsäkringen om denna skulle organiseras i form av en kollektivavtalad lösning. Hon ansåg också att det verkade rimligt med en buffertfond om den föreslagna lösningen genomförs.

Jayeon ifrågasatte argumentet om att en kollektivavtalad lösning skulle öka organisationsgraden på arbetstagsidan eftersom dagens kollektivavtal inte är särskilt kända bland arbetstagarna. Dessutom konstaterade hon att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte skulle omfatta alla arbetstagare och ifrågasatte hur fler skulle få tillgång till arbetslöshetsförsäkringen genom en kollektivavtalad modell, när detta snarare styrs av hur villkoren utformas. Hon ansåg att det fanns en organisatorisk drivkraft för de avtalsskrivande parterna med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring samtidigt som det skulle utsätta dem för en finansiell risk.

På ett individplan ansåg Jayeon att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring kunde bli svåröverskådlig för den enskilde, eftersom det inte alltid är känt för denne om arbetsgivaren har kollektivavtal eller inte.

Hon undrade också vad som kommer att hända med de nuvarande inkomstförsäkringarna. Vidare såg hon ett demokratiskt problem när det gäller ansvarsutkrävandet.

Jayeon ansåg att man inte kan utgå från att kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring skulle få en "Gent-effekt". Hon menade att de fackliga arbetslöshetskassorna tidigare gått hand i hand med hög facklig organisationsgrad men att detta byggde på kraftiga statliga subventioner och en arbetslöshetsförsäkring med goda villkor. En dålig ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle, enligt Jayeon, kunna påverka organisationsgraden negativt. Det angavs som en "skakig grund" att lita till ett Gent-samband som bygger på att människor felaktigt uppfattar att de måste vara dubbelmedlemmar i såväl fack som a-kassa för att vara skyddade vid arbetslöshet.

Jayeon undrade slutligen vad de förbundsvisa arbetslöshetskassorna har för specifika kunskaper om respektive arbetsmarknadssektor idag.

### **Anders Forslund**

Anders Forslund inledde med att lista de problem som han ser med dagens arbetslöshetsförsäkring enligt följande:

- Ersättningen ger ett för dåligt skydd mot inkomstbortfall.
- Det finns kompletterande inkomstförsäkringar till följd av det dåliga skyddet.
- Den statliga arbetslöshetsförsäkringen har urholkats genom att taket höjs så sällan.
- Arbetslöshetsförsäkringen är inriktad på personer som har en fast förankring på arbetsmarknaden.
- Täckningsgraden för nyanlända och ungdomar är låg.

Anders ansåg att det var uppenbart att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring inte skulle lösa flera av de problem som listats ovan. Han trodde dock att det skulle kunna vara en "morot" för att teckna kollektivavtal. Viktigt var dock att ett system med kollektivavtalad arbetslöshetsersättning och ett statligt system för dem utanför måste vara synkade på något sätt. Anders såg också risker med en trepartsmodell om två parter fattar beslut som den tredje ska betala.

När det gällde de makroekonomiska riskerna med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring konstaterade Anders att konjunkturen varierar och att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring måste vara dimensionerad för att klara en kris. En risk finns annars att man, eftersom man inte är staten, tvingas ha lägre ersättning i lågkonjunktur än i högkonjunktur. Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen behöver, enligt Anders, vara bättre i dåliga tider eftersom en arbetssökande i en sådan situation av naturliga skäl har en sämre avkastning på sitt arbetssökande. Staten har alltid finansiella resurser och OECD har påpekat att arbetslöshetsförsäkringen är en viktig konjunkturstabilisator, som bidrar bättre än något annat system till stabiliteten. De som får ersättning från försäkringen tenderar att relativt direkt konsumera sina ersättningar vilket snabbt får effekt på ekonomin.

### **Utredarens frågor till inledningstalarna**

*Utredaren frågade om det spelar någon roll om vem som bestämmer över arbetslöshetsförsäkringen?*

Jayeon Lindellee konstaterade att de historiska orsakerna till partsmodellen inte är logiska för alla idag och att det inte förekommer någon allmänförklaring av kollektivavtalen i Sverige.

Hon tyckte att det kunde vara demokratiskt problematiskt om bara de med kollektivavtal skulle omfattas av en generös arbetslöshetsförsäkring.

Jayeon uppgav att Gent-sambandet inte är kausalt på det sätt som det ofta framställs, då baserat på att jämföra olika länder och deras olika organisationsgrad. Kausaliteten kan se annorlunda ut. Vad som är orsak och vad som är verkan kan inte bara fastställas genom att jämföra olika länder eftersom det kan finnas andra orsaker. Gent-sambandet kan till exempel bero på hur mycket medel staten tillskjuter till arbetslöshetsförsäkringen. Inte heller forskning på annat än tvärsnittsdata verkar visa på ett samband.

Vidare ansåg Jayeon att en effektivare resursanvändning kan göra det motiverat med förändringar och att det skulle vara bra att informera arbetstagarna om de kollektivavtal som finns i dag på ett bättre sätt.

*Utredaren frågade vad som händer om ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen ökar?*

En ökad ersättningsnivå kan, enligt Anders Forslund, påverka drivkrafterna för vissa att söka arbete. Han upplyste dock samtidigt om att det saknas nyare studier om detta samt att det också saknas relevant forskning om hur kombinationen trygghetsavtal, a-kassa och inkomstförsäkringar påverkar incitamenten för att söka arbete.

Han menade dock att nuvarande system kan skapa ekonomiska drivkrafter att söka arbete eftersom ersättningsnivån länge har varit låg. Han menade vidare att aktivitetsrapporterna innehåller viss korrekt information och att man utifrån detta kan anta att de arbetssökande till viss del söker de arbeten de ska. Han nämnde slutligen att det är svårt som forskare att få del av information om kollektivavtal. Jayeon Lindellee bekräftade i sammanhanget att det är svårt att veta hur inkomstförsäkringarna påverkar.

### **Parternas synpunkter**

Utredaren gav ordet till en talare representerande IF Metall. Talaren konstaterade att det tänkta kollektivavtalade systemet är komplext, men konstaterade att det gäller alla liknande system. Talaren menade när det gäller frågan om parterna kommer att komma överens om kollektivavtalen att detta är möjligt och att man tidigare kommit överens om omställningsuppbyggnaden.

Talaren menade vidare att statens hantering är långsam och att parterna är snabbrikliga och exemplifierar med avtalen om lönesänkningar under finanskrisen. Problemen med konjunkturen och olika akuta händelser som it-krascher, pandemier och finanskriser tonades ned och istället lyftes fram att parterna har bra kontroll och vet var det saknas arbetskraft respektive var det kommer att komma varsel långt innan dessa läggs.

Talaren menade slutligen att parterna har handlingskraften att snabbt förändra villkoren om detta skulle behövas. Vad gäller de kompletterande inkomstförsäkringarna så skulle dessa inte behövas om det fanns en bra a-kassa.

Utredaren lämnade över ordet till en talare representerande Svenskt Näringsliv. Talaren började med att berätta att huvudavtalet mellan LO och PTK kan betraktas som en svensk variant av den danska "flexicuritymodellen". När det gäller den kollektivavtalade

arbetslöshetsförsäkringen uppgav talaren att parterna i sin rapport hade utgått från att ett antal olika punkter:

- Högre ersättningsnivå,
- Stabilitet i systemet,
- ”Raka rör” mellan avgifter och förmåner (han menar att arbetsgivarna under lång tid har överfinansierat arbetslöshetsförsäkringen), samt
- Parternas makt över arbetslöshetsförsäkringen.

Vid arbetet har parterna utgått från befintliga försäkringar och kunnat konstatera att man idag handhar stora försäkringar samt att det finns en befintlig struktur med både bolag och stiftelser. Talare menade att detta sammantaget är en rimlig utgångspunkt för att undersöka förutsättningarna för en arbetslöshetsförsäkring som handhas av parterna.

### **Rundabordssamtalet**

Utredaren lämnade ordet till den första talaren som begärt ordet. Denna talare menade att differentierade avgifter till arbetslöshetskassorna förstärker länken mellan parterna och att detta för med sig dynamiska effekter även om det var ett problem att de samtidigt verkade pro-cykliskt. Parterna får ta ansvar för konjunkturnedgångar och staten får ta ansvar för de som inte omfattas av ett kollektivavtalat system. Talaren ansåg att arbetslinjen bör upprätthållas av staten. Vid en obligatorisk arbetslöshetskassa är arbetsvillkoret, enligt talaren, det viktigaste.

Denna talare ansåg att arbetslöshetskassorna är effektiva och att de generellt fungerar bra. Alfa-kassan är bra eftersom den är oberoende och därmed erbjuder ett alternativ till fackligt närstående arbetslöshetskassor. Talaren tyckte att arbetslöshetskassorna ska finnas kvar och att de även kan ges i uppdrag att ha arbetsförmedlande uppgifter.

Talaren upplyste om att det tidigare diskuterats att lyfta ut arbetsmarknadsavgiften utanför budgeten och konstaterade att något liknande som pensionsgruppen skulle kunna skapas för att handha nivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Slutligen uppgav talaren att arbetslöshetsersättningen inte får vara för låg.



Utredaren lämnade ordet till nästa talare som såg tre huvudsakliga problem med en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring:

- Hur påverkar en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring Gent-modellen om man sammanför administrationen till två arbetslöshetskassor, en för de som arbetar på en kollektivavtalad arbetsplats och en för övriga? När det gäller den sistnämnda ansåg talaren att populationen blir för liten.
- Arbetslöshetsförsäkringen har under lång tid överfinansierats genom arbetsmarknadsavgiften. De avgifter som kommer in till staten används till annat, vilket är ett problem.
- Hur blir det för de arbetslösa? Ett kollektivavtalat system administrerat av parterna gynnar den med fast förankring på arbetsmarknaden som arbetar på en kollektivavtalad arbetsplats ("superinsiders") medan den med svag förankring som inte arbetar på en arbetsplats med kollektivavtal missgynnas. Vidare ansåg talaren att transparensen i arbetslöshetsförsäkringen skulle påverkas negativt

Talaren ansåg slutligen att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, såsom den presenterats av parterna, gynnar parterna på arbetsmarknaden men är dålig för övriga och att arbetslöshetsförsäkringen ska vara till för de arbetslösa och inte för parterna.

Utredaren gav ordet till nästföljande talare som representerade Arbetsgivarverket. Denna talare uppgav att Arbetsgivarverket ser med viss besvikelse på att LAS- och omställningsavtalet är anpassade till den privata sektorn där avtalet slöts. Den offentliga sektorn och den privata sektorn har olika förutsättningar och avtal och utredningen måste ta hänsyn till detta. Om inte alla har förutsättningar att vara med är det inte den svenska modellen.

Talaren menade att en kollektivavtalad lösning skulle innebära att staten finansierar delar av arbetslöshetsförsäkringen för delar av arbetsmarknaden. Den offentliga sektorn är inte lika volatil som den privata när det gäller arbetslöshetsrisken och skulle fungera som en "krockkudde" vid ett deltagande i en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. Vidare menade hon att en sådan lösning kunde leda till en ekonomisk åtstramning hos statliga myndigheter som idag betalar de kollektivavtalade förmånerna i ett "pay as you go"-system.

Talaren menade vidare att de kollektivavtalslutande parterna inte alltid är så snabba.

Utredaren gav ordet till två representanter från SKR. De menade att en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring behöver anpassas till de olika sektorerna på arbetsmarknaden och såg svårigheter med en med en modell som är lika för alla kollektivavtalslutande parter.

Utredaren gav ordet till inledningstalaren Anders Forslund som menade att staten inte alls är tungfotad och exemplifierade med den enligt honom träffsäkra hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen under Coronapandemin. Vidare menade Anders att arbetslöshetsförsäkringen inte kan jämföras med sjukförsäkringen eller pensionssystemet som har ett mer förutsägbart utfall. Han tyckte också att det var ologiskt att arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet är frikopplade och att frågan om detta inte väckts. Är man arbetslös borde man, enligt Anders, få en och samma typ av ersättning under perioden i arbetslöshet. Han uttryckte vidare att det var problematiskt med så många arbetslösa i försörjningsstödssystemet.

Den första talaren fick åter ordet och uttryckte att transparensen vid olika system för olika arbetstagare kan bli svår att ha koll på för den enskilde eftersom denne inte alltid vet om arbetsgivaren har kollektivavtal.

Huvudsekreterare Johan Hedelin ställde en öppen fråga till alla närvarande och inbjöd att berätta vad deltagarna lade i begreppet ”försäkringsmässighet”, mot bakgrund av att detta begrepp verkar användas i flera olika betydelser men vanligen alltid anses karakterisera det system eller de förslag som den som använder begreppet själv förordar.

Inledningstalaren Anders Forslund nämnde att ESO (Andreas Bergh och Anita Kruuse) skrivit om försäkringsmässighet och att en arbetstagare skulle kunna betala en högre premie till arbetslöshetsförsäkring för att slippa kontroll vid arbetslöshet. Vidare nämndes att försäkringsmässigheten (som sådan) inte behöver vara viktig utan att det finns andra ändamål.

En talare, representerade det största inkomstförsäkringsbolaget, nämnde att anledningen till att det inte finns privata försäkringar fullt ut är att det är för svårt att förutsäga risken. Försäkringsbolaget som talaren representerade sa också länge nej till att erbjuda försäkringar mot arbetslöshet. Talaren menade att sänkningen av ersättningen under alliansregeringen gjorde att marknaden

för inkomstförsäkringar tog fart och att dessa försäkringar har en god Gent-effekt och i praktiken är den nya Gent-modellen. Vidare menade talaren att ett borttagande av inkomstförsäkringar skulle ta bort en viktig möjlighet till medlemsrekrytering för de fackliga organisationerna.

### **Avslutning**

Utredaren avrundade samtalet med att konstatera att det inte finns någon automatisk koppling mellan inkomstitlar och utgiftsposter vid statens budgetering. Hon tackade sedan inledningstalarna och de övriga närvarande för deras medverkan.

*Fredrik Karlman*