

Lagrådsremiss

Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 november 2006

Sven Otto Littorin

Karin Renman
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Den medlemsavgift som arbetslöshetskassornas medlemmar i dag betalar till arbetslöshetskassan finansierar cirka 10 procent av utbetalningarna till den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Regeringen föreslår att den nuvarande finansieringsavgiften kompletteras med en förhöjd finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna åläggs att betala till staten. Den förhöjda finansieringsavgiften görs till viss del beroende av utbetalning av arbetslöshetsersättning per medlem i kassan jämfört med den genomsnittliga utbetalningen för samtliga kassamedlemmar. En lägre arbetslöshet ger därigenom en lägre förhöjd finansieringsavgift och högre arbetslöshet högre avgift. Två begränsningar för den förhöjda avgiften införs. För arbetslösa medlemmar betalar kassan ingen förhöjd avgift och den förhöjda avgiften begränsas till högst 300 kronor per månad för medlem som inte är arbetslös. Den förhöjda finansieringsavgiften medför högre medlemsavgift till arbetslöshetskassan. Motsvarande begränsning införs även där genom att kassan inte tillåts höja medlemsavgiften för arbetslösa medlemmar och för andra inte tillåts höja medlemsavgiften med mer än 300 kronor per månad för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften. Regeringen föreslår att en definition av vem som anses vara arbetslös medlem i detta avseende införs. Utjämningsavgiften och därmed även utjämningsbidraget avskaffas. Det föreslås även att regeringen ges rätt att besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för annat ändamål än för kostnader för ersättning som betalas ut enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	4
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund	8
4.1	Tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	8
4.2	Nuvarande finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	9
4.3	Kopplingen avgifter och arbetslöshet	9
4.4	Avgifter till Alfa-kassan	10
5	Överväganden.....	11
5.1	Avgifter från arbetslöshetskassorna.....	11
5.2	Avgifter från medlemmarna.....	17
5.3	Definition av arbetslös medlem	18
5.4	Följdändring för den kompletterande kassan.....	20
5.5	Bidrag till arbetslöshetskassor	21
5.6	Överklagande	21
6	Ikraftträdande	22
7	Konsekvenser	22
8	Författningskommentar	23
Bilaga 1	Sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen	26
Bilaga 2	Utkastets lagförslag	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	31

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att 41, 48, 49 och 87 §§ samt rubriken närmast före 48 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 41 a och 93 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En arbetslöshetskassa skall ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och *utjämningsavgift* samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.

Föreslagen lydelse

41 §

En arbetslöshetskassa skall ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och *förhöjd finansieringsavgift* samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.

En arbetslöshetskassa får inte för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften höja medlemsavgiften

1. för arbetslös medlem, eller

2. med mer än 300 kronor i månaden för medlem som inte är arbetslös i den mening som avses i 41 a §.

41 a §

Med arbetslös avses i 41 § en person som för den kalendermånad som den förhöjda finansieringsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och som inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till ersättning enligt 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring den månaden.

Finansieringsavgift och utjämningsavgift

Arbetslöshetskassorna skall för varje medlem som fanns i kassan den 31 december det senast förflutna verksamhetsåret till staten betala

1. en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning som avser inkomstbortfallsförsäkringen med ett belopp som motsvarar 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen (finansieringsavgift), och

2. en avgift för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag med ett belopp som motsvarar tre procent av den gällande högsta dagpenningen (utjämningsavgift).

Finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift

48 §

En arbetslöshetskassa skall till staten betala en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning för varje medlem i kassan under kalendermånaden. Avgiften skall motsvara 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen (finansieringsavgift).

En arbetslöshetskassa skall utöver avgiften enligt första stycket för samma ändamål betala en avgift för varje medlem i kassan som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § under kalendermånaden (förhöjd finansieringsavgift). Denna avgift beräknas enligt följande:

– från genomsnittet av en kassas totalt utbetalda dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen per månad och medlem under perioden juli till och med juni närmast föregående år subtraheras motsvarande belopp för samtliga kassor,

– skillnaden multipliceras med 0,00016,

– produkten multipliceras med 235,

– varefter 235 adderas till den

senare produkten.

Avgiften enligt andra stycket skall dock vara 300 kronor för varje medlem som inte var arbetslös i den mening som avses i 41 a § när arbetslöshetskassan enligt 41 § andra stycket är förhindrad att ta ut medlemsavgifter i tillräcklig omfattning.

49 §

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt betalningarna enligt 48 § skall göras *samt om utjämningsbidrag.*

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt betalningarna enligt 48 § skall göras.

87 §¹

För den kompletterande kassan gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag med följande undantag.

Bestämmelserna i 1 § andra stycket och 5 § första stycket 2 om kassans verksamhetsområde, bestämmelsen i 3 § om minsta antal medlemmar, bestämmelsen i 8 § om att registrering i vissa fall får vägras samt bestämmelserna i 82–84 §§ om fusion gäller inte.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift och *utjämningsavgift*, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift och *förhöjd finansieringsavgift*, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för vad som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller vad som i tredje stycket sägs om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

¹ Senaste lydelse 2004:225.

93 a §

Regeringen får besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för andra ändamål än de som anges i 93 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för finansieringsavgifter som avser tid före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) föreslog regeringen omfattande skattesänkningar. Som en väsentlig del av finansieringen av denna reform ingår en ökad egenfinansiering av arbetslöshetsförsäkringen. Reformens olika delar bör träda i kraft samtidigt. Det har därför varit angeläget att detta lagstiftningsärende handläggs skyndsamt. Ett utkast till lagrådsremiss Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen (dnr N2006/7484/A) remitterades samtidigt som budgetpropositionen överlämnades till riksdagen. En sammanfattning av förslagen i utkastet finns i *bilaga 1*.

Remissinstanserna har givits tillfälle att yttra sig över förslaget vid ett remissmöte den 23 oktober 2006. Utkastets lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna med uppgift om vilka som närvarade vid remissmötet finns i *bilaga 3*. De skriftliga remissvaren, ett protokoll från remissmötet och en sammanställning av remissynpunkterna finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (N2006/7484/A).

4 Bakgrund

4.1 Tidigare finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av för närvarande 36 arbetslöshetskassor, som är ekonomiska föreningar. När statsbidraget infördes 1935 svarade detta för cirka en tredjedel av försäkringens löpande kostnader. Merparten av finansieringen skedde således med medlemsavgifter. Statens relativa bidrag till arbetslöshetsförsäkringen har successivt ökat. Vid mitten av 1960-talet betalade staten två tredjedelar av ersättningen och i början av 1980-talet 90 procent. År 2005 motsvarade statsbidraget cirka 90 procent av ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen.

Utvecklingen mot en allt högre grad av statsbidragsfinansiering har till stor del drivits fram av ambitionen att utjämna skillnader i medlemsavgifter mellan olika arbetslöshetskassor. Skillnaderna avseende nivån på medlemsavgifter har berott bland annat på att andelen arbetslösa medlemmar respektive förvaltningskostnader per medlem varit olika i de olika kassorna. Kassor med hög arbetslöshet har fått relativt sett högre statsbidrag än kassor med låg arbetslöshet. Kassor med höga förvaltningskostnader per medlem har tillförts medel genom utjämningsbidrag. På detta sätt har alltså behovet av olika nivå för medlemsavgifterna i de olika kassorna kunnat undanröjas.

I det tidigare statsbidragssystemet fanns krav på att arbetslöshetskassorna skulle bygga upp fonder för att direkt till de ersättningsberättigade vid varje ersättningsstillfälle betala sin andel av arbetslöshets-

ersättningen. Sedan 1989 betalar varje kassa månadsvis till staten en finansieringsavgift och staten ersätter kassorna för hela den ersättning som utbetalas till den enskilde. Denna modell har gjort det tidigare fondsystemet onödigt och det har avvecklats.

4.2 Nuvarande finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Sedan 1989 finansieras 100 procent av den utbetalade arbetslöshetsersättningen genom statsbidrag. Detta uppgick för 2005 till drygt 31 miljarder kronor. I gengäld betalade kassorna en finansieringsavgift till staten som för 2005 uppgick till drygt 3 miljarder kronor. Det egentliga statsbidraget kan därigenom sägas svara mot cirka 90 procent av den utbetalade ersättningen. Finansieringsavgiften utgör ett belopp för varje medlem som fanns i kassan den 31 december det senaste förflutna verksamhetsåret som motsvarar 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen i respektive kassa.

När det nuvarande finansieringssystemet infördes skapades också ett utjämningsystem med utjämningsavgift och utjämningsbidrag som skulle motverka allt för stora skillnader i nivån på medlemsavgifterna. Utjämningsbidrag lämnas till de arbetslöshetskassor som under det senaste förflutna verksamhetsåret hade en arbetslöshet som med 10 procent översteg genomsnittet för samtliga kassor samt till mindre kassor, om dessa vid utgången av det senaste förflutna verksamhetsåret hade färre än 10 000 medlemmar och en medlemsavgift som översteg 70 procent av den gällande högsta dagpenningen. Utjämningsbidraget finansieras med en utjämningsavgift som varje kassa skall betala för varje medlem som fanns i kassan den 31 december det senaste förflutna verksamhetsåret. Avgiften utgör ett belopp som motsvarar 3 procent av den gällande högsta dagpenningen. Den totala utjämningsavgiften sätts så att den motsvarar det totala utjämningsbidraget.

Medlemsavgiften bestäms så att den, tillsammans med övriga inkomster, täcker förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgift och utjämningsavgift. Medlemsavgiften får differentieras mellan medlemskategorier endast om det finns skäl för det. Enskilt anslutna medlemmar, dvs. medlemmar som inte samtidigt är med i, vanligtvis, en facklig organisation, betalar i regel en något högre avgift, med hänsyn till de extra administrationskostnader som kassorna har för att hantera dessa medlemskap. Någon differentiering med hänsyn till inkomst förekommer inte, trots att ersättningen är inkomstberoende. Den genomsnittliga medlemsavgiften uppgick under 2005 till drygt 100 kronor per månad för kollektivt anslutna och ett något högre belopp för enskilt anslutna. Sedan utjämningsystemet infördes 1989 har betydande utjämning skett.

4.3 Kopplingen avgifter och arbetslöshet

1989 års finansieringssystem gäller fortfarande i sina huvuddrag. Genom detta finansieringssystem togs det sista sambandet bort mellan medlemsavgifterna och den utbetalade ersättningen i varje kassa. Sedan dess

grundas medlemsavgiften till arbetslöshetsförsäkringen enbart på den genomsnittliga dagpenningen i kassan och administrationskostnaderna i densamma. Arbetslösheten inom den egna kassans verksamhetsområde påverkar inte den enskilde medlemmens avgift på annat sätt än att förvaltningskostnaderna i en kassa med hög arbetslöshet kan innebära en något högre avgift för att finansiera dessa kostnader.

Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (ARBOM-utredningen) anförde i sitt betänkande En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring (SOU 1996:150, s. 290) att en frivillig försäkring som förvaltas av medlemmarna får större legitimitet, om medlemmarnas direkta och synliga avgifter till försäkringen är mer än ett symboliskt bidrag. ARBOM-utredningen föreslog därför att mer av arbetslöshetsförsäkringens utgifter skulle finansieras med medlemsavgifter. Däremot ansåg inte utredningen att medlemsavgifterna skulle differentieras efter arbetslöshetens omfattning och kostnader inom den egna arbetslöshetskassan. Utredningens förslag följdes inte av regeringen i propositionen En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. I propositionen berördes inte nivån på medlemsavgiften på annat sätt än att den dåvarande regeringen föreslog att arbetslöshetskassorna skulle få besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det (prop. 1996/97:107 s. 132). Denna differentiering är inte kopplad till arbetslösheten inom kassans verksamhetsområde utan till medlemmarnas ekonomiska situation.

4.4 Avgifter till Alfa-kassan

Arbetslöshetskassan ALFA (Alfa-kassan) utgör den kompletterande arbetslöshetskassan enligt 85 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Alfa-kassan handhar arbetslöshetsförsäkringen utan de begränsningar till ett visst verksamhetsområde, dvs. till en viss yrkeskategori eller bransch, som gäller för de övriga kassorna. Dess uppgift är dels att erbjuda grundförsäkring för dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa, dels att i likhet med andra arbetslöshetskassor erbjuda anslutning till inkomstbortfallsskyddet i arbetslöshetsförsäkringen. Skillnaden mellan Alfa-kassan och övriga kassor var ursprungligen att de som ansökte om ersättning i form av grundbelopp från Alfa-kassan utan att vara anslutna till kassan inte behövde betala någon avgift, medan de som är medlemmar i någon av de övriga arbetslöshetskassorna eller anslutna till Alfa-kassan måste betala en medlems- eller anslutningsavgift.

I avtal från den 11 december 1997 mellan staten och Alfa-kassan sägs att staten svarar för nödvändiga administrationskostnader som Alfa-kassan har vid handläggningen av grundförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF) och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) till dem som inte är anslutna till kassan. En ändring i avtalet avseende statens ansvar för delfinansieringen av nödvändiga administrationskostnader gäller från den 1 januari 2005. Från och med den 4 oktober 2004 har också införts en bestämmelse (87 a § LAK) som innebär att Alfa-kassan skall ta ut en avgift av dem som får ersättning enligt grundförsäkringen. Avgiften skall bidra till att täcka kassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

5 Överväganden

5.1 Avgifter från arbetslöshetskassorna

Regeringens förslag: Den finansieringsavgift som en arbetslöshetskassa skall betala till staten skall beräknas med utgångspunkt från antalet medlemmar i kassan under den kalendermånad för vilken finansieringsavgiften skall betalas.

En arbetslöshetskassa skall även betala en förhöjd finansieringsavgift. Denna avgift skall vara differentierad så att kassornas relativa utbetalning per medlem får genomslag i den förhöjda finansieringsavgiften. Den skall dock inte vara mer än 300 kronor per icke arbetslös medlem och månad.

En arbetslöshetskassa skall inte längre vara skyldig att betala utjämningsavgift och regeringen skall inte längre ha något bemyndigande att meddela föreskrifter om utjämningsavgift och utjämningsbidrag.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt betalning av förhöjd finansieringsavgift skall göras.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO)* anmärker på den korta utredningstiden och det snabba genomförandet av förslagen. *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* påtalar att tidsfaktorn är kritisk för ikraftträdande den 1 januari 2007.

Svenskt Näringsliv, Företagarna, ILO-kommittén, Riksrevisionen, Arbetsgivarverket, Länsrätten i Stockholms Län, Försäkringskassan, Stockholms Universitet och Uppsala Universitet tillstyrker förslaget eller har inte något att erinra mot det. *Kammarrätten i Stockholm* anser att lagtexten är synnerligen svårtillgänglig. *Statskontoret* anser att finansieringen bör kunna ökas genom enklare regler till dess helheten har utretts. *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)* hävdar att teorin om att differentierade avgifter påverkar lönebildningen enbart fungerar då löner och löneökningar bestäms förbundsvis, vilket inte längre är fallet inom ett antal avtalsområden. *SKL* anser att utformningen av finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen kan påverka lönebildningen, men påtalar att i den nationalekonomiska debatten finns olika uppfattning om vilka effekterna blir. *LO* avvisar den förhöjda avgiften bl.a. med anledning av att det finns en risk att löntagare väljer att stå utanför arbetslöshetsförsäkringen. Därutöver påtalas att lönesättningen i en grupp kan slå på andra grupper i samma bransch men som är organiserade i en annan kassa. *TCO* anför att det inte finns belägg för att kassorna genom slapp kontroll av ersättningsrätten skulle orsaka högre kostnader för arbetslöshetsförsäkringen. Det finns inte heller några raka samband mellan kassorna och de olika avtalsområden som modellen förutsätter.

Administrationskostnaderna ökar vilket ger högre höjning av avgiften enbart för betalningen av den förhöjda avgiften. *SACO* avvisar modellen och konstaterar att den förhöjda avgiften innebär att Akademikernas erkända arbetslöshetskassans medlemmar genom den förhöjda avgiften får betala mer än 100 procent (137 procent) av kassans totala utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

SKL anser att förslaget om slopad utjämningsavgift är bra. Om kassans administrationskostnader bekostas av medlemmarna bör det ge ett incitament till att åstadkomma effektiv administration. *LO*, *TCO*, *SO* och *IAF* anför att systemet med utjämningsavgift och utjämningsbidrag inte bör tas bort.

Skälen för regeringens förslag

Finansieringen

När arbetslöshetsförsäkringen infördes betalade arbetslöshetskassornas medlemmar merparten av försäkringens kostnader. Nu betalar staten i genomsnitt cirka 90 procent av utgifterna. På marginalen subventioneras arbetslösheten fullt ut vilket innebär att ytterligare en arbetslös medlem eller ansluten till Alfa-kassan i princip inte kostar arbetslöshetskassorna någonting. Detta innebär att varken arbetsgivare eller löntagarkollektivet behöver bära den direkta kostnaden om arbetslösheten ökar. Enligt regeringens mening motverkar detta incitamenten för såväl arbetstagarna som arbetsgivarna att underlätta för arbetslösa att snabbt återgå till arbete. Regeringen anser därför att arbetslöshetsförsäkringen måste göras mer försäkringsmässig och att detta bör ske genom att den statliga subventionsgraden minskas och att försäkringstagarna får bära en större del av kostnaderna. Det är viktigt att kostnaderna för arbetslösheten blir tydligare och synligare. Ett sätt att göra detta är att öka egenfinansieringen.

Utformningen av egenavgifterna bör återspegla risken för arbetslöshet i de olika verksamhetsområden som arbetslöshetskassorna omfattar. En högre arbetslöshetsrisk bör således synliggöras genom en högre egenfinansiering. Avgifterna till de olika arbetslöshetskassorna bör tydligt variera med arbetslösheten. På så sätt skapas också motiv för kassorna att skärpa kontrollen så att ersättning inte felaktigt betalas ut. Kopplingen mellan fackförbund och arbetslöshetskassa ger fackförbundet incitament att medverka till att arbetslösheten hålls tillbaka och minskar.

Regeringen anser att arbetslöshetsförsäkringen bör göras om till en obligatorisk försäkring. Frågan om hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör konstrueras bör dock utredas, varför någon permanent lösning av finansieringsfrågan inte kan föreslås för närvarande. Det är dock mycket angeläget att den ökade egenfinansieringen genomförs så snart som möjligt. Regeringen anser därför att en tillfällig lösning måste tas fram. Regeringen är medveten om att det föreslagna snabba genomförandet ställer höga krav på arbetslöshetskassorna. Den tillfälliga lösning som valts bygger därför till stora delar på det nuvarande systemet med finansieringsavgift i kombination med en förhöjd finansieringsavgift.

Finansieringsavgift

Den avgift kassorna för närvarande betalar för finansiering av del av statens kostnader för inkomstbortfallsförsäkringen beräknas med utgångspunkt av antalet medlemmar som fanns i kassan den 31 december det senast förflutna verksamhetsåret. Vid redovisningen av finansieringsavgiften, som sker varje månad, tas hänsyn till den aktuella genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen. Kassans avgift under året varierar endast med ändringar i den genomsnittliga dagpenningen. Dessa ändringar är som regel små eftersom de som fått en dagpenning fastställd som regel ligger kvar på samma dagpenning under hela sin ersättningsperiod. Ändringar i den genomsnittliga dagpenningen uppstår när nya ärenden tillkommer och dessa medlemmar haft ett annat löneläge än medlemmar som redan beviljats ersättning samt vid fall av omräkning av redan fastställd dagpenning. Det finns en nackdel med att finansieringsavgiften baseras på antalet medlemmar i kassan vid senaste årsskiftet. Medlemmar byter kassa under året och det förekommer att en hel grupp medlemmar på grund av organisatoriska fackliga skäl kommer att gå från en kassa till en annan. Det blir därför mer rättvist om den finansieringsavgift som kassan skall betala baseras på ett mer aktuellt medlemsantal än vad som är fallet i dag. Kassan skall inte behöva betala avgift för dem som inte längre är medlemmar i den kassan och som kassan därför inte fått medlemsavgift från. Regeringen föreslår att finansieringsavgiften beräknas med utgångspunkt i antalet medlemmar under den kalendermånad för vilken finansieringsavgiften skall betalas.

Förhöjd finansieringsavgift

Regeringen anser att kassornas medlemmar genom en högre grad av egenfinansiering bör stå för en större andel av kostnaderna för utbetalningarna av arbetslöshetsersättning. En sådan ökad egenfinansiering från individens sida bör utformas som ett åläggande för arbetslöshetskassan att betala en förhöjd finansieringsavgift till staten. Eftersom kassans intäkter i princip består av medlemsavgifter kommer en förhöjd finansieringsavgift att påverka den avgift som medlemmen betalar till kassan. Samtidigt som den förhöjda finansieringsavgiften bör vara ett sätt att öka medlemmarnas andel av kostnaderna för ersättningen bör den utgöra ett incitament för de enskilda kassorna och dess medlemmar att hålla ner just den kassans kostnader för arbetslösheten. Vid framgång med detta bör den förhöjda finansieringsavgiften bli lägre och om arbetslösheten i kassan ökar bör den förhöjda finansieringsavgiften för kassan, och därmed medlemsavgiften, bli högre jämfört med vid oförändrad arbetslöshet. Det är emellertid så att arbetslösheten i dag varierar kraftigt mellan kassorna. Det finns kassor där knappast någon arbetslöshet förekommer medan arbetslösheten (inklusive deltidsarbetslösa) i någon kassa är så hög som 40 procent.

Några remisstanser invänder att den förhöjda finansieringsavgiften inte får någon nämnvärd effekt på lönebildningen. Regeringen anser dock att ett ökat ekonomiskt ansvar för medlemmarna för kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen ökar medvetenheten hos medlemmarna och att dessa

också därigenom tar ett ökat ansvar för kostnaderna. Invändningen att vissa medlemmar inte skulle anse sig ha råd att kvarstå som medlemmar är inte hållbar. Den samlade effekten av det i budgetpropositionen föreslagna jobbskatteavdraget och de nu föreslagna reglerna innebär en positiv nettoeffekt för förvärvsarbetande.

Om de enskilda kassornas medlemmar fullt ut skulle ta ansvar för arbetslösheten inom kassans verksamhetsområde genom en förhöjd finansieringsavgift skulle avgiften i vissa fall bli orimligt hög. Detta i sin tur medför risk för att personer som i och för sig behöver ett ekonomiskt skydd vid arbetslöshet skulle lämna kassan av ekonomiska skäl. Kassor med låg arbetslöshet bör därför vara med och i viss mån betala den ökade generella egenfinansieringen av medlemmarnas del av de totala kostnaderna för den inkomstrelaterade ersättningen, även om det för kassor med låg arbetslöshet för kassakollektivet kan innebära att insatsen blir större än utfallet. På individnivå blir ändå kostnaden för ett försäkringskydd vid arbetslöshet relativt måttlig särskilt med beaktande av jobbskatteavdraget. Regeringen anser det angeläget att medlemsavgiften till kassan inte i något fall skall behöva höjas med mer än 300 kronor för icke arbetslös medlem för att täcka kassans kostnadsökning med anledning av kostnaden för den förhöjda finansieringsavgiften. Visar det sig att en medlem är arbetslös viss månad skall han eller hon inte för den månaden vara med och finansiera kostnaden för den förhöjda finansieringsavgiften.

Även om den förhöjda finansieringsavgiften och därmed medlemsavgiften till kassan bör variera med arbetslösheten är det angeläget för såväl kassan som medlemmen att avgifterna har en viss stabilitet från en månad till en annan. Utgångspunkten för vad en kassa skall betala per icke arbetslös medlem bör därför fastställas på årsbasis. Avgiften per medlem bör också kunna vara densamma under ett kalenderår mot bakgrund av att vissa kassor i vissa fall har en årsavgift till kassan. Det är dock angeläget att uppgifterna på vilken den förhöjda finansieringsavgiften baseras är så aktuella som möjligt. I utkastet till lagrådsremiss förslags att vad en kassa skulle betala per icke arbetslös medlem skulle beräknas med utgångspunkt av arbetslösheten under perioden oktober till och med september. För att statistikuppgifterna skall hinna kvalitetssäkras, bör dock en något tidigare period användas som utgångspunkt för beräkningarna. En avvägning mellan dessa önskemål leder till att den period i vilken jämförelsen bör göras bör vara från och med juli till och med juni närmast föregående år. Härigenom kan kassorna i god tid före ett årsskifte beräkna den förhöjda finansieringsavgiften för kassan och därmed uttaget av medlemsavgift. Den förhöjda finansieringsavgiften bör, i likhet med vad som föreslås för finansieringsavgiften, betalas för varje person som var medlem i kassan under den kalendermånad som den förhöjda finansieringsavgiften avser.

Den förhöjda finansieringsavgiften bör räknas fram så att lämplig ökning av egenfinansieringen fördelas mellan kassorna med beaktande av arbetslösheten i respektive kassa och på sådant sätt att varje icke arbetslös medlem belastas med högst 300 kronor i höjd medlemsavgift på grund av den förhöjda finansieringsavgiften. Regeringen föreslår att en sådan beräkning skall göras enligt följande beräkningsmodell:

– från genomsnittet av en kassas totalt utbetalda dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen per månad och medlem under perioden juli till och med juni närmast föregående år subtraheras motsvarande belopp för samtliga kassor,

- skillnaden multipliceras med 0,00016,
- produkten multipliceras med 235,
- varefter 235 adderas till den senare produkten.

Det belopp som beräkningsmodellen leder fram till är vad som föreslås som beräknad förhöjd finansieringsavgift per icke arbetslös medlem. Detta belopp bör alltså multipliceras med antalet icke arbetslösa medlemmar vid bestämmandet av den förhöjda finansieringsavgiften för kassan.

Närmare om den föreslagna beräkningsmodellen

Här nedan förklaras den föreslagna beräkningsmodellen genom ett räkneexempel.

En förutsättning i beräkningsmodellen är att den genomsnittliga förhöjda finansieringsavgiften per icke arbetslös medlem i kassorna bör vara 235 kronor, för att ökningen av egenfinansieringen skall motsvara det finansieringsbehov som regeringen önskar täcka genom den föreslagna reformen. Beräkningsmodellen bygger vidare på att ingen kassa skall behöva höja medlemsavgiften med mer än 300 kronor per månad för icke arbetslös medlem på grund av den förhöjda finansieringsavgiften.

I exemplet är den genomsnittligt utbetalda ersättningen under beräkningsperioden per medlem i samtliga kassor 615 kronor. Den genomsnittligt utbetalda ersättningen per medlem och månad under beräkningsperioden är i kassa A 2 300 kronor och i kassa B 200 kronor. När beloppen för genomsnittlig utbetalning per medlem i alla kassor subtraheras från motsvarande belopp för respektive kassa, leder detta i exemplet till att skillnaden i kassa A blir 1 685 kronor och i kassa B minus 415 kronor. Beloppen för respektive kassa multipliceras med 0,00016, vilket för kassa A ger 0,27 och för kassa B minus 0,07. Dessa belopp multipliceras med 235, vilket för kassa A ger 63 kronor och för kassa B minus 16 kronor. Till dessa belopp adderas 235, vilket för kassa A ger 298 kronor och för kassa B 219 kronor. De framräknade beloppen är den föreslagna förhöjda finansieringsavgiften per icke arbetslös medlem i respektive kassa.

Matematiskt kan beräkningsmodellen tecknas enligt följande:

$$A = S + [(K-G) \times V] \times S$$

		Kassa A	Kassa B
S	Genomsnittlig avgift	235	235
V	Avvikelseandel	0,00016	0,00016
K	Kassans utbetalning per medlem och månad under juli till juni	2 300	200
G	Genomsnittlig utbetalning per medlem och månad för samtliga kassor under juli till juni	615	615
K-G		1 685	-415
	Påslag/avdrag i procent	27 %	-7 %
	Påslag/avdrag i kronor	63	-16
A	Avgift per icke arbetslös medlem	298	219

Nedsättning av den förhöjda finansieringsavgiften

Den beräkningsmodell som föreslås för beräkning av förhöjd finansieringsavgift är konstruerad med tanke på att en kassas skyldighet att betala förhöjd finansieringsavgift skall korrespondera med dess möjlighet att ta in ytterligare medlemsavgifter.

Om en kassa, på grund av den föreslagna begränsningen av kassans möjlighet att höja medlemsavgiften (se avsnitt 5.2), inte har möjlighet att ta in medlemsavgifter/anslutningsavgifter i den omfattning att kassan får täckning för den förhöjda medlemsavgiften bör kassans skyldighet att betala förhöjd finansieringsavgift för icke arbetslösa medlemmar stanna på ett belopp motsvarande 300 kronor per icke arbetslös medlem för den månaden.

Med utgångspunkt från dagens arbetslöshet i de olika kassorna kommer någon eller några kassor bli skyldiga att betala strax under 300 kronor per icke arbetslös medlem och månad. Mot denna bakgrund samt svårigheten att förutse utvecklingen av arbetslösheten inom varje enskild kassa, finns behov av en skyddsregel för det fall då den höjda finansieringsavgiften annars skulle kunna komma att bli någon eller några kronor över 300 kronor per månad och icke arbetslös medlem. Regeringen anser att den förhöjda finansieringsavgiften skall vara 300 kronor per månad när en beräkning enligt den föreslagna beräkningsmodellen leder till en avgift som överstiger 300 kr per icke arbetslös medlem och månad.

Utjämningsavgift och utjämningsbidrag

Dagens utjämningsavgift och utjämningsbidrag syftar till en utjämning av medlemsavgifterna mellan kassorna. Kassor med få medlemmar eller med stor arbetslöshet kan med utjämningsystemet få viss kompensation från andra kassor. Den utjämningsavgift som staten tar in från kassorna uppgick till cirka 77 miljoner kronor för 2005, vilket motsvarar cirka 20 kronor per medlem och år. Beloppet fördelas mellan kassorna i form av utjämningsbidrag.

Regeringens avsikt är att arbetslösheten i den enskilda kassan skall få genomslag på medlemsavgiften till kassan. I det sammanhanget har utjämningsavgiften och utjämningsbidraget spelat ut sin roll och bör därför avskaffas.

Flera remissinstanser påtalar att de kassor som enligt nu gällande regler tilldelas utjämningsbidrag inte kommer att kunna finansiera sin verksamhet utan att höja medlemsavgifterna i betydande omfattning för det fall systemet med utjämningsavgift och utjämningsbidrag avskaffas. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att frågan bör hantearas på det sätt som föreslås i avsnitt 5.5.

Regeringens rätt att meddela föreskrifter

Regeringen får för närvarande meddela föreskrifter om när och på vilket sätt finansieringsavgift och utjämningsavgift skall betalas samt om utjämningsbidrag. Om systemet med utjämningsavgifter och utjämningsbidrag avskaffas, bör även möjligheten att meddela föreskrifter om utjämningsavgift och utjämningsbidrag avskaffas. Regeringen anser vidare att föreskrifträtten i stället bör omfatta när och på vilket sätt förhöjd finansieringsavgift skall betalas.

5.2 Avgifter från medlemmarna

Regeringens förslag: En arbetslöshetskassa skall ta ut medlemsavgifter så att även den förhöjda finansieringsavgiften kan betalas av kassan.

En arbetslöshetskassa får inte för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften höja medlemsavgiften

1. för arbetslös medlem, eller
2. med mer än 300 kronor i månaden för icke arbetslös medlem.

Eftersom utjämningsavgiften avskaffas skall den inte ingå bland de kostnader som skall täckas av medlemsavgifter.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans berör frågan.

Skälen för regeringens förslag: En arbetslöshetskassa skall i dag ta ut medlemsavgifter i sådan omfattning att dessa avgifter i förening med andra inkomster som kassan har kan antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och utjämningsavgift samt övriga utgifter.

I avsnitt 5.1 föreslår regeringen att kassorna skall betala en förhöjd finansieringsavgift och att utjämningsavgiften skall avskaffas. Till följd av dessa förslag bör utgångspunkten för vilka kostnader som skall beaktas när medlemsavgifterna fastställs justeras. Medlemsavgifter bör täcka även den förhöjda finansieringsavgiften medan det inte kommer att finnas någon utjämningsavgift att ta hänsyn till. Regeringen föreslår alltså att formuleringen av en kassas skyldighet att ta ut medlemsavgifter justeras i dessa avseenden.

I dag gäller att en arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det. Detta innebär att medlemsavgiften kan differentieras i händelse av arbetslöshet. Det är dock ingen kassa som i dag gör en differentiering av detta skäl.

Regeringen avser att föreslå att de inkomster som staten tillförs genom den förhöjda finansieringsavgiften skall användas till att finansiera en sänkning av inkomstskatterna för förvärvsarbete. Mot denna bakgrund anser regeringen att främst de medlemmar som kan komma att omfattas av rätten till jobbskatteavdrag genom sina medlemsavgifter bör finansiera den förhöjda finansieringsavgiften. Kostnaden för den förhöjda finansieringsavgiften bör dock fördelas så att ingen behöver betala mer än 300 kronor per månad i höjd medlemsavgift på grund av den förhöjda finansieringsavgiften. Kostnaden för den förhöjda finansieringsavgiften bör inte belasta arbetslösa medlemmar. Vilka som skall betraktas som arbetslös i detta avseende bör överensstämja med dem som kassorna skall vara skyldiga att betala förhöjd finansieringsavgift för. Regeringen föreslår därför att en kassas möjligheter att fördela kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften begränsas så att medlemsavgiften för icke arbetslös medlem får höjas med högst 300 kronor och att den inte får höjas alls för arbetslösa medlemmar på grund av den förhöjda finansieringsavgiften.

5.3 Definition av arbetslös medlem

Regeringens förslag: Med arbetslös avses i 41 § en person som för den kalendermånad som den förhöjda finansieringsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och som inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till ersättning enligt 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring den månaden.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statskontoret* påtalar att definitionen följer SCB:s definition av arbetslös samt att det blir en marginaleffekt att arbeta en dag. *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* menar att det kan finnas negativa incitament att ta kortare anställningar vilket är olyckligt eftersom dessa ofta är en ingång till mer arbete. *IFAU* anser att lagtexten är otydlig. *SKL* ser en risk för att personer med försörjningsstöd får förhöjd avgift för sitt medlemskap i arbetslöshetskassan med krav på försörjningsstöd också för detta. *LO* anser det orättvist att arbete enstaka dagar skall ge förhöjd avgift. *TCO* nämner problemet med tröskeleffekter som motverkar arbetslinjen. *SO* ser problem för kassorna att känna till att en person med aktivitetsstöd arbetar någon kväll eller helg. *IAF* konstaterar att kassorna måste inhämta uppgifter till exempel om arbete vid sidan av aktivitetsstöd. Vad gäller jämställdhet anser *LO* att det finns risk att löntagare ställer sig utanför av kostnadsskäl. Detta gäller särskilt utrikes födda och deltidsarbetande, de senare ofta kvinnor. *TCO* anser att förslaget drabbar kvinnor, föräldralediga, studerande och deltidsarbetande. *SACO* framhåller att kvinnor dominerar i akademikeryrken med låga löner. *SO* anser

att förslaget är könsdiskriminerande eftersom kvinnor arbetar i deltid- och visstidsanställningar och arbete ger förhöjd finansieringsavgift.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att i princip alla bör vara med och ta ett ökat ekonomiskt ansvar för kostnaderna för arbetslöshetsersättningen genom ökad egenfinansiering i form av förhöjd finansieringsavgift. Det kan dock vara rimligt att arbetslösa befrias från skyldigheten att betala en förhöjd medlemsavgift. Regeringen anser det angeläget att det skapas en tydlig definition av vem som bör undantas från förhöjd finansieringsavgift. Det finns många olika arbetslöshetsbegrepp men i detta sammanhang bör arbetslös definieras som en person som fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till inkomst för tid som anges i 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) under kalendermånaden. I 13 § ALF anges att som tid med förvärvsarbete anses även tid då den sökande 1. haft semester, 2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförvarssplikt eller barns födelse, eller 3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön. Har personen förvärvsarbetat eller har rätt till inkomst som anges i 13 § ALF kan han eller hon enligt det förslag som regeringen lämnat i budgetpropositionen inom skatteområdet komma att få en skattereduktion (jobbskatteavdrag) som gott och väl kompenserar honom eller henne för en förhöjd finansieringsavgift. Personer som fått aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) bör i detta sammanhang jämföras med dem som fått arbetslöshetsersättning. Många gånger är också nivån på aktivitetsstödet densamma som i arbetslöshetsförsäkringen. Regeringen anser att den grupp som bör undantas från den förhöjda finansieringsavgiften bör begränsas till personer som uppburit arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och inte utfört förvärvsarbete eller har haft rätt till inkomst för tid som anges i 13 § ALF under månaden. Det innebär till exempel att den som varit sjuk, fått föräldrapenning eller studerat inte av det skälet bör befrias från den förhöjda finansieringsavgiften. De som haft sådana hinder för att arbeta får som regel, till skillnad från den som uppburit arbetslöshetsersättning, ”hoppa över” tiden med sådant hinder varför det inte är orimligt att förhöjd finansieringsavgift betalas under den tiden. I 16 och 17 §§ ALF anges i vilka situationer kassan skall bortse från tid då sökanden varit förhindrad att arbeta (överhoppningsbar tid).

Regeringen föreslår att det i lagen införs en definition av begreppet arbetslös och att definitionen begränsas till att gälla vid tillämpning av 41 § i lagen. Vid tillämpning av bestämmelserna i 41 och 48 §§ bör som icke arbetslös medlem anses sådan medlem som inte omfattas av definitionen för arbetslös.

Vissa remissinstanser påtalar att avgränsningen av vem som skall anses som arbetslös enligt den föreslagna definitionen medför att även den som arbetar i liten omfattning kommer att få betala medlemsavgift som täcker den förhöjda avgiften. Regeringen är medveten om att detta är en konsekvens av förslaget. Vissa remissinstanser har påtalat att det kan finnas en risk för att arbetslösa väljer att inte ta ett tillfälligt arbete, för att slippa betala den högre avgiften. Regeringen delar inte uppfattningen att arbetslösa skulle sätta i system att avstå från att arbeta

för att slippa en avgift på upp till 300 kronor i månaden. Ett av grundvillkoren för arbetslöshetsersättning är att personen aktivt söker arbete. Det är såväl arbetslöshetskassornas som Arbetsmarknadsverkets uppgift att kontrollera att den som ansöker om ersättning inte undandrar sig att ta arbete. Den som ansöker om arbetslöshetsersättning har inte frihet att bestämma huruvida han eller hon skall arbeta eller inte. Avstår sökanden utan godtagbart skäl från att ta lämpligt arbete är sanktionen enligt dagens regelverk nedsättning av ersättningen. Det av regeringen i budgetpropositionen föreslagna jobbskatteavdraget skapar också ekonomiska incitament för sökande att arbeta i stället för att uppbära bidrag. Jobbskatteavdraget bidrar även till ekonomisk jämställdhet genom att det i större utsträckning än i dag kommer att löna sig att arbeta och att utöka sin arbetstid från deltid i begränsad omfattning till mer deltid eller att gå från deltid till heltid.

Vissa remissinstanser anser att definitionen är otydlig och att det dessutom kan bli svårt att kontrollera till exempel om den som fått aktivitetsstöd utfört förvärvsarbete. Regeringen anser att förslaget till definitionen av arbetslös bör förtydligas så att det klart framgår att det är enbart arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd som avser den aktuella kalendermånaden som skall beaktas. Vilka uppgifter den som önskar erhålla arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd i övrigt skall redovisa till kassan, för att kassan skall kunna bedöma frågan om förhöjd finansieringsavgift eller ej, bör justeras om inte tillräcklig uppgiftsskyldighet redan föreligger. Eventuella kompletteringar i detta avseende förutsätter dock inte någon lagändring.

5.4 Följdändring för den kompletterande kassan

<p>Regeringens förslag: Vid tillämpning av förhöjd finansieringsavgift för den kompletterande kassan gäller bestämmelserna för de anslutna i stället för medlemmarna. Bestämmelsen om hur reglerna om utjämningsavgift skall tillämpas skall tas bort.</p>

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans berör frågan.

Skälen för regeringens förslag: I 85–87 b §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor finns regler för den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa-kassan). I 87 § finns regler om vilka av övriga regler i lagen som skall tillämpas på Alfa-kassan. Av 87 § tredje stycket framgår att vissa särskilt uppräknade bestämmelser i dessa fall gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Till följd av de ändringar som regeringen föreslår i avsnitt 5.1 bör upplysningen om hur reglerna om utjämningsavgift skall tillämpas i detta avseende plockas bort och ersättas av en upplysning om hur reglerna om förhöjd finansieringsavgift skall tillämpas.

5.5 Bidrag till arbetslöshetskassor

Regeringens förslag: Regeringen får besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa för andra ändamål än de som anges i 93 §.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Inget förslag lämnades i detta avseende.

Remissinstanserna: *SKL* anser att förslaget om slopad utjämningsavgift är bra. Om kassans administrationskostnader bekostas av medlemmarna bör det ge ett incitament till att åstadkomma effektiv administration. *LO*, *TCO*, *SO* och *IAF* anför att systemet med utjämningsavgift och utjämningsbidrag inte bör tas bort.

Skälen för regeringens förslag: Flera remissinstanser påtalar att de kassor som enligt nu gällande regler tilldelas utjämningsbidrag inte kommer att kunna finansiera sin verksamhet utan att höja medlemsavgifterna i betydande omfattning för det fall systemet med utjämningsavgift och utjämningsbidrag avskaffas. Dessa remissinstanser anser att utjämningsystemet inte bör tas bort eller i vart fall bör finnas kvar till dess en total revidering av regelverket genomförs. Regeringen anser mot bakgrund av vad remissinstanserna anført att det finns skäl att föreslå att regeringen får ett bemyndigande att lämna ett särskilt bidrag till en arbetslöshetskassa för att komma till rätta med de ekonomiska problem som kan uppstå för kassan med anledning av att utjämningsbidraget upphör.

5.6 Överklagande

Regeringens bedömning: Den nuvarande ordningen för överklagande, som innebär att beslut av en arbetslöshetskassa i fråga om avgiftens storlek överklagas hos *IAF*, bör behållas tills vidare men ses över i ett annat sammanhang.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss: Inget förslag lämnades i detta avseende.

Remissinstanserna: *IAF* anser att det bör övervägas hur ett beslut att inte medge undantag till förhöjd medlemsavgift skall kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut av en arbetslöshetskassa i fråga om avgiftens storlek kan enligt nuvarande ordning överklagas hos *IAF*. Inspektionens beslut kan överklagas hos regeringen. Om regeringens beslut kan anses innefatta en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter, kan den enskilde ansöka om rättsprövning av beslutet enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Det är möjligt att en kassas beslut i fråga om avgifter i stället bör överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det saknas dock underlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende bedöma vilka konsekvenser en sådan ändring kan få. Frågan bör därför ses över i ett annat sammanhang.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Föreslagna lagändringar skall träda i kraft den 1 januari 2007.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att den ökade egenfinansieringen genomförs så snart som möjligt. Regeringen anser därför lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2007.

7 Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Genom den förhöjda finansieringsavgiften beräknar regeringen att individernas bidrag till kostnaderna för arbetslöshetsersättningen förstärks med 10 miljarder kronor per år. Intäkten i form av förhöjd finansieringsavgift kommer dock att variera under åren som en direkt följd av variationer i den totala arbetslösheten. Ur individens perspektiv kommer kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften inte att tas ut av arbetslösa och för icke arbetslösa begränsas till 300 kronor per månad på grund av den förhöjda finansieringsavgiften. Den sänkning av inkomstskatterna för förvärvsarbetande (jobbskatteavdraget) som regeringen föreslår i budgetpropositionen blir vidare sammantaget betydligt större än höjningen av egenavgifterna i arbetslöshetsförsäkringen. Den som är medlem i en arbetslöshetskassa och inte under månaden uppburit arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och inte heller arbetat får betala en högre medlemsavgift än i dag med anledning av den förhöjda finansieringsavgiften. Det kan till exempel betyda att den som får försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen i vissa fall får betala den förhöjda finansieringsavgiften. Eftersom försörjningsstöd kan lämnas för medlemsavgift till arbetslöshetskassa kommer kommunens kostnader i dessa fall att öka. Finansieringsprincipen är dock inte tillämplig i detta fall. Det föreslagna jobbskatteavdraget i förening med andra i budgetpropositionen föreslagna och aviserade åtgärder för att öka efterfrågan på arbetskraft kommer att på sikt innebära att många fler kommer i arbete och då minskar behovet av försörjningsstöd.

För att bidra till att utjämna skillnader i medlemsavgifter till kassorna finns ett system med utjämningsavgift och utjämningsbidrag motsvarande ca 77 miljoner kronor per år. Utjämningsavgiften, och därmed också utjämningsbidraget, avskaffas. Eftersom utjämningsavgiften motsvarar cirka 20 kronor per medlem och år bedöms dess upphörande inte ha någon större ekonomisk betydelse för de flesta arbetslöshetskassor. För kassorna kommer det att finnas möjlighet att få bidrag i särskild ordning som i princip skall kompensera för bortfallet av utjämningsbidraget.

Jämställdhet

Förslag om förhöjd finansieringsavgift kan få konsekvenser som medför att det inte är helt neutralt ur jämställdhetssynpunkt. Långtidssjukdom, studier och tid med föräldrapenning är exempel på områden där kvinnor dominerar och eftersom sådant inte i sig ger en befrielse från den förhöjda finansieringsavgiften kan jämställdheten påverkas. En ökad avgift på upp till 300 kronor per månad kan påverka kvinnor mer än män eftersom kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid och i genomsnitt har lägre lön än män. Samtidigt kommer kvinnor att kunna dra större nytta än män av det föreslagna jobbskatteavdraget eftersom det är kvinnor som har lägre löner och i större utsträckning arbetar deltid. Jobbskatteavdraget bidrar även till ekonomisk jämställdhet genom att det i större utsträckning än i dag kommer att löna sig att arbeta och att utöka sin arbetstid från deltid i begränsad omfattning till mer deltid eller att gå från deltid till heltid.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

41 §

Innehållet i *första stycket* justeras med anledning av att systemet med utjämningsavgifter upphör att gälla och en förhöjd finansieringsavgift införs, se kommentaren till 48 §. Medlemsavgifter skall i fortsättningen tas ut i den omfattning att de tillsammans med övriga inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalning av finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift samt övriga utgifter.

Andra stycket innehåller en begränsning av kassornas möjlighet att höja medlemsavgiften. En kassans skyldighet att betala förhöjd finansieringsavgift (se kommentaren till 48 §) får inte leda till att kassan höjer medlemsavgiften för arbetslös medlem eller till att kassan höjer avgiften för icke arbetslös medlem med mer än 300 kronor i månaden på grund av den förhöjda finansieringsavgiften. Vem som i detta sammanhang skall anses som arbetslös respektive motsatsvis icke arbetslös följer av definitionen i 41 a §.

Enligt första stycket får kassorna differentiera medlemsavgifterna. En kassa som så önskar har möjlighet att sänka medlemsavgiften för t.ex. studerande, sjuka eller föräldralediga och fördela kostnaden på övriga medlemmar. Detta får dock, om det gäller en fördelning av kostnader för den förhöjda finansieringsavgiften, ske inom ramen för en höjning av medlemsavgiften på högst 300 kr per månad.

41 a §

Paragrafen innehåller en definition av begreppet arbetslös vid tillämpning av 41 §. Med arbetslös avses i detta sammanhang en person som för den kalendermånad som den förhöjda finansieringsavgiften avser fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och som inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till ersättning enligt 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring den månaden. Definitionen skall tillämpas motsatsvis för att bedöma vem som inte är arbetslös vid tillämpning av 41 och 48 §§.

Bestämmelsen innebär till exempel att en person som till större delen av månaden uppburit arbetslöshetsersättning men någon kort del av månaden utfört förvärvsarbete inte anses som arbetslös i detta sammanhang. Det innebär även att en person som till viss del av månaden uppburit arbetslöshetsersättning och till övrig del av månaden uppburit sjukpenning och alltså inte till någon del av månaden utfört förvärvsarbete skall anses som arbetslös. Eftersom en person som under hela månaden vart sjukskriven inte kan ha uppburit arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd kan en sådan person i detta sammanhang inte anses som arbetslös. Genom hänvisningen till 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring jämföras en person som utfört förvärvsarbete med 1. en person som haft semester, 2. varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller 3. på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Enbart arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd som avser den aktuella kalendermånaden är, vid tillämpning av 41 respektive 48 §§, relevant för befrielse från den högre avgiften en viss kalendermånad. Den som har rätt till ersättning under en viss månad skall alltså inte ha möjlighet att få nedsättning av avgiften för även en senare månad för vilken han eller hon inte under någon dag haft rätt till aktuell ersättning genom att sända in ett kassakort med begäran om ersättning för vissa dagar vid en senare tidpunkt. Den som önskar tillgodogöra sig en lägre avgift bör ha en skyldighet att visa att han eller hon uppfyller förutsättningarna för detta.

48 §

Det tidigare systemet med att utjämningsavgifter (och utjämningsbidrag) upphör att gälla.

Av *första stycket* följer att en arbetslöshetskassa skall betala en finansieringsavgift. Finansieringsavgiften skall beräknas med utgångspunkt från antalet medlemmar i kassan under kalendermånaden. Genom denna förändring i beräkningsunderlaget beaktas förändringar av medlemsantalet under året. Skyldigheten att betala finansieringsavgift kommer därigenom att anpassas till det antal medlemmar som kassan har möjlighet att kräva in medlemsavgifter från.

Av *andra stycket* följer att en arbetslöshetskassa även skall betala en förhöjd finansieringsavgift. Denna skall beräknas med utgångspunkt från antalet icke arbetslösa medlemmar i kassan under kalendermånaden. I de

fall en kassa ännu inte har uppgift om antalet arbetslösa medlemmar måste kassan behandla medlemmarna som icke arbetslösa. Regeringen har enligt 49 § ett bemyndigande att bland annat meddela föreskrifter om när betalningarna skall göras.

Tredje stycket innebär att den förhöjda finansieringsavgiften skall vara 300 kronor för varje icke arbetslös medlem för en kassa som på grund av begränsningsregeln i 41 § andra stycket inte kan debitera medlemsavgifter i tillräcklig omfattning för att få full täckning för den förhöjda finansieringsavgiften vid en beräkning enligt andra stycket.

49 §

Bemyndigandet i paragrafen innefattar nu även en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om när och på vilket sätt förhöjd finansieringsavgift skall betalas.

Regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om utjämningsavgift och utjämningsbidrag upphävs.

87 §

Justeringen i *tredje stycket* är en följd av att systemet med utjämningsavgift upphör att gälla och att ett nytt system med förhöjd finansieringsavgift införs, jämför kommentaren till 48 §.

93 a §

Genom den nya bestämmelsen får regeringen ett bemyndigande att besluta om bidrag för andra ändamål än de som anges i 93 §. Regeringen får därigenom till exempel möjlighet att besluta om extra bidrag till en kassa som har höga administrationskostnader per medlem.

Ikraftträdande

Lagen kommer att gälla från och med den 1 januari 2007. Äldre föreskrifter skall fortsätta att tillämpas för finansieringsavgifter som avser tid före ikraftträdandet av de nya reglerna.

Sammanfattning av utkastet till lagrådsremiss Finansiering av arbetslöshetsförsäkringen

Den medlemsavgift som arbetslöshetskassornas medlemmar i dag betalar till arbetslöshetskassan finansierar cirka 10 procent av utbetalningarna till den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen. Regeringen föreslår att den nuvarande finansieringsavgiften kompletteras med en förhöjd finansieringsavgift som arbetslöshetskassorna åläggs att betala till staten. Den förhöjda finansieringsavgiften görs till viss del beroende av utbetalning av arbetslöshetsersättning per medlem i kassan jämfört med den genomsnittliga utbetalningen för samtliga kassamedlemmar. En lägre arbetslöshet ger därigenom en lägre förhöjd finansieringsavgift och högre arbetslöshet högre avgift. Två begränsningar för den förhöjda avgiften införs. För arbetslösa medlemmar betalar kassan ingen förhöjd avgift och den förhöjda avgiften begränsas till högst 300 kronor per månad för icke arbetslös medlem. Den förhöjda finansieringsavgiften medför högre medlemsavgift till arbetslöshetskassan. Motsvarande begränsning införs även där genom att kassan inte tillåts höja medlemsavgiften för arbetslösa medlemmar och för andra inte tillåts höja medlemsavgiften, med mer än 300 kronor per månad för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften. Regeringen föreslår att en definition av vem som anses vara arbetslös medlem i detta avseende införs. Utjämningsavgiften och därmed även utjämningsbidraget avskaffas.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

dels att 41, 48, 49 och 87 §§ samt rubriken närmast före 48 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 41 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

41 §

En arbetslöshetskassa skall ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och *utjämningsavgift* samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.

En arbetslöshetskassa skall ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader, betalningen av finansieringsavgift och *förhöjd finansieringsavgift* samt övriga utgifter. En arbetslöshetskassa får besluta om olika medlemsavgifter för olika medlemskategorier, om det finns skäl för det.

En arbetslöshetskassa får inte för att täcka kostnaderna för den förhöjda finansieringsavgiften höja medlemsavgiften

- 1. för arbetslös medlem, eller*
- 2. med mer än 300 kronor i månaden för icke arbetslös medlem.*

41 a §

Med arbetslös avses i 41 § en person som under månaden före den senast förflutna kalendermånaden fått arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd och som inte utfört förvärvsarbete eller haft rätt till ersättning enligt 13 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring den månaden.

Med icke arbetslös avses i 41 och 48 §§ en person som inte anses som arbetslös enligt första stycket.

Finansieringsavgift och utjämningsavgift

Arbetslöshetskassorna skall för varje medlem som fanns i kassan den 31 december det senast förflutna verksamhetsåret till staten betala

1. en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning som avser inkomstbortfallsförsäkringen med ett belopp som motsvarar 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen (finansieringsavgift), och

2. en avgift för finansiering av ett för kassorna gemensamt utjämningsbidrag med ett belopp som motsvarar tre procent av den gällande högsta dagpenningen (utjämningsavgift).

Finansieringsavgift och förhöjd finansieringsavgift

48 §

En arbetslöshetskassa skall till staten betala en avgift för finansiering av del av statens kostnader för utbetald ersättning med ett belopp för varje medlem i kassan under månaden före den senast förflutna kalendermånaden. Avgiften skall motsvara 131 procent av den under det löpande verksamhetsåret genomsnittligt utbetalade dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen (finansieringsavgift).

En arbetslöshetskassa skall utöver avgiften enligt första stycket för samma ändamål betala ett belopp för varje icke arbetslös medlem i kassan under månaden före den senast förflutna kalendermånaden (förhöjd finansieringsavgift). Denna avgift beräknas enligt följande:

– från genomsnittet av en kassas totalt utbetalda dagpenning enligt inkomstbortfallsförsäkringen per månad och medlem under perioden oktober till och med september närmast föregående år subtraheras motsvarande belopp

*för samtliga kassor,
– skillnaden multipliceras med
0,00016,
– produkten multipliceras med
235,
– varefter 235 adderas till den
senare produkten.*

*Beloppet enligt andra stycket
skall dock vara 300 kronor för
varje icke arbetslös medlem när
arbetslöshetskassan enligt 41 §
andra stycket är förhindrad att ta
ut medlemsavgifter i tillräcklig
omfattning.*

49 §

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt betalningarna enligt 48 § skall göras *samt om utjämningsbidrag.*

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om när och på vilket sätt betalningarna enligt 48 § skall göras.

87 §

För den kompletterande kassan gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag med följande undantag.

Bestämmelserna i 1 § andra stycket och 5 § första stycket 2 om kassans verksamhetsområde, bestämmelsen i 3 § om minsta antal medlemmar, bestämmelsen i 8 § om att registrering i vissa fall får vägras samt bestämmelserna i 82–84 §§ om fusion gäller inte.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift och *utjämningsavgift*, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

Bestämmelserna i 3 §, 5 § första stycket 12, 34–47 a §§ samt 60 § om medlemskap, medlemsförteckning, medlemsavgift m.m., i 48 § om finansieringsavgift och *förhöjd finansieringsavgift*, samt i 95–97 §§ och 111–115 §§ om överklagande, omprövning och ändring gäller för de anslutna i stället för medlemmarna. Vad som sägs i 31 och 61 §§ om medlem gäller även den som är ansluten till den kompletterande arbetslöshetskassan.

I stället för vad som sägs i 17 § tredje stycket gäller för den kompletterande arbetslöshetskassan följande. Till styrelseledamot får utses medlemmar, förtroendevalda eller anställda i de organisationer som är medlemmar i föreningen. Styrelseledamöterna får inte vara styrelseledamöter, kassaföreståndare eller ombud vid föreningsstämma i en annan arbetslöshetskassa.

Bestämmelserna i 51–54 §§ om val av ombud och valda ombud gäller i den kompletterande arbetslöshetskassan på motsvarande sätt ombud som

utses av medlemsorganisationerna. För sådana ombud gäller vad som i tredje stycket sägs om styrelseledamot i den kompletterande kassan.

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Förteckning över remissinstanserna

1. Kammarrätten i Stockholm
2. Länsrätten i Stockholms län
3. Försäkringskassan
4. Riksrevisionen
5. Arbetsgivarverket
6. Statskontoret
7. Arbetsmarknadsstyrelsen
8. ILO-kommittén
9. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
10. Stockholms Universitet, Institutet för social forskning
11. Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen
12. Sveriges Kommuner och Landsting
13. Landsorganisationen i Sverige
14. Tjänstemännens centralorganisation
15. Sveriges Akademikers centralorganisation
16. Svenskt Näringsliv
17. Arbetslöshetskassornas samorganisation
18. Företagarna
19. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Företrädare för remissinstanserna nummer 3, 5–7, 9 och 12–19 närvarade vid ett remissmöte den 23 oktober 2006. Dessa remissinstanser har även gett in skriftliga yttranden.

Länsrätten i Stockholms län, Riksrevisionen, Stockholms Universitet och Uppsala Universitet har varken kommit in med något skriftligt yttrande eller deltagit i remissmötet.