



IAF

Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

2015:9

Arbetslöshetskassornas eget kapital

Granskning initierad av IAF

Arbetslöshetskassornas eget kapital

Granskning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat arbetslöshetskassornas eget kapital.

Beslut i detta ärende har fattats av Jan-Olof Dahlgren, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Catarina Fredriksson, biträdande chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Camilla Pettersson och Håkan Nordström granskningsenheten och av jurist Annika Sandström Johansson rättsenheten. I den slutliga beredningen har Catarina Fredriksson, biträdande chef för granskningsenheten, Lars Seger, chef för rättsenheten, Annika Sandström Johansson, jurist rättsenheten och utredarna Håkan Nordström och Camilla Pettersson deltagit.

Katrineholm den 13 april 2015

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Camilla Pettersson
Utredare

1 Bakgrund och genomförande

I rapporten "Ekonomigranskning 2014:33" konstaterade IAF att arbetslöshetskassornas egna kapital totalt låg på en hög nivå. Det egna kapitalet har byggts upp av medlemmarnas medlemsavgifter. Den kraftiga ökningen av det egna kapitalet har skett mellan 1 januari 2007 och 31 december 2013 då arbetslöshetskassorna betalade förhöjd finansieringsavgift och senare arbetslöshetsavgift till staten¹.

För samtliga arbetslöshetskassor uppgick det egna kapitalet till 2 481 mkr vid utgången av år 2013. Vid en jämförelse konstaterades att detta var mer än dubbelt så stort vid utgången av år 2013 som år 2006, vilket var året innan den förhöjda finansieringsavgiften infördes.

De arbetslöshetskassor som ingick i granskningen hade ett eget kapital vid utgången av år 2013 som uppgick till 10 månaders kostnadstäckning² eller mer, alternativt 2 månaders kostnadstäckning eller mindre. Urvalet framgår av tabellen nedan.

	Kostnadstäckning i månader
Elektrikernas	15,8
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	14,8
STs	11,7
Byggnadsarbetarnas	11,9
Svensk Handels	11,3
Finans- och Försäkringsbranschens	10,9
Hamnarbetarnas	10,0
IF Metalls	1,9
Unionens	1,1
Lärarnas	0,4

Tabell 1: De tio arbetslöshetskassor med högst respektive lägst kostnadstäckning.³

De utvalda arbetslöshetskassorna har besvarat frågor angående bland annat vilken strategi som finns för att öka/minska storleken på det egna kapitalet och

¹ Den förhöjda finansieringsavgiften ersattes av arbetslöshetsavgiften den 1 juli 2008 som sedan avskaffades den 1 januari 2014.

² Kostnadstäckningen visar hur länge det egna kapitalet räcker för att täcka kostnader för administration, avgifter till staten och finansiella kostnader.

³ Arbetslöshetskassornas årsredovisningar 2013.

tidsplanen för detta, samt till vilken nivå styrelsen har fastställt storleken på eget kapital. Vidare har IAF begärt att få ta del av aktuell resultat- och balansräkning samt budget för år 2015.

2 Regelverk

Granskningen har genomförts med utgångspunkt från 44 § lag (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK):

44 § En arbetslöshetskassas inkomster som inte används för löpande utgifter under verksamhetsåret, skall användas för sådana utgifter följande verksamhetsår.

Av proposition 1996/97:107 en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring framgår följande beträffande 44 § LAK:

”Regeringen instämmer i utredningens överväganden att arbetslöshetskassorna bör ges större frihet att bestämma storleken på det egna fria kapitalet. Utredningen anser att det dock fortfarande bör regleras vilken den högsta nivån får vara. Enligt regeringens mening är detta inte nödvändigt. Den tillsyn över arbetslöshetskassorna som utövas av Arbetsmarknadsstyrelsen får anses utgöra en tillräcklig garanti för att kassorna även i fortsättningen har en sund förvaltning av sin ekonomi och att det inte sker en okontrollerad tillväxt av det egna fria kapitalet. Det sistnämnda hindras också av bestämmelserna om att kassans inkomster skall användas för löpande utgifter under verksamhetsåret, eller, om så inte sker, under följande verksamhetsår.”⁴

Lagrådet framförde att innebörden av ovanstående inte var helt klar. Man menade att det framför allt inte stadgades någonting om användningen av likvida medel. Vidare menade lagrådet att med uttrycket ”följande verksamhetsår” torde i första hand avses nästföljande verksamhetsår.⁵

2.1 IAF:s bedömning av syftet med 44 § LAK

Redan innan det fanns en lagstiftning om arbetslöshetsförsäkring hade flera fackföreningar startat arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassornas stadgar kunde innehålla bestämmelser om att en medlem som utan egen förskyllan blev av med sitt arbete kunde få understöd från föreningen. Föreningen stod för den ekonomiska risken vid arbetslöshet. Senare infördes lagstiftning om frivillig arbetslöshetsförsäkring som byggde på ett system med statsunderstödda arbetslöshetskassor som skulle vara registrerade som understödsföreningar. För

⁴ Prop. 1996/97:107 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring s 133.

⁵ Prop. 1996/97:107 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring bilaga.

att få statsbidrag skulle de antas till erkända arbetslöshetskassor. De närmare villkoren för om understödsverksamheten och statsbidraget reglerades i särskilda förordningar. Arbetslöshetskassornas kapital/-fonder skulle täcka förvaltningskostnader, men även den del av försäkringen som inte var statsunderstödd. Detta innebar att arbetslöshetskassorna avsatte tillgångar motsvarande summan av förvaltningskostnader per medlem under sistförflutna verksamhetsår men även en summa som skulle täcka den del av ersättningsbeloppet som inte var statsunderstödd.

Tidigt var arbetslöshetskassornas medelsförvaltning, det vill säga arbetslöshetskassornas förvaltning av sitt eget fria kapital/ sina egna ekonomiska resurser, reglerad i kassaförordning samt normalstadgar. Normalstadgar utfärdades av tillsynsmyndigheten som även skulle se till att arbetslöshetskassorna skötte sin administration och ekonomiska förvaltning enligt vad som stod i förordning. Det innebar enligt regeringen att de allmänna kraven på stadgarnas innehåll i fråga om skälighet och soliditet gav litet utrymme för fria placeringar. Med tiden skulle medelsförvaltning komma att få en begränsad omfattning då det i princip enbart var frågan om arbetslöshetskassornas löpande förvaltningsutgifter.

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen har förändrats över tid. Tanken på 12 månaders kostnadstäckning har dock bestått och kommer även numera till uttryck i 44 § LAK som anger att inkomster som inte används för löpande utgifter under verksamhetsåret ska användas för sådana utgifter följande verksamhetsår. Staten har emellertid övertagit den ekonomiska risken för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetslöshetskassor förmedlar statliga medel i form av arbetslöshetsersättning som företrädare för staten.

En arbetslöshetskassa får enligt 6 § LAK inte utöva annan verksamhet än sådan verksamhet som avses i 1 § LAK och inte heller använda medel för ändamål som är främmande för den verksamheten. Enligt 41 § LAK ska arbetslöshetskassan ta ut medlemsavgifter som, utöver avgifter till staten, även ska täcka kostnader för arbetslöshetskassornas administration. De ska ha en sund förvaltning av sin ekonomi. Kassaföreståndaren ska enligt 24 § LAK se till att den sköts på ett betryggande sätt. Det får inte ske någon okontrollerad tillväxt av det egna kapitalet. Det ska förhindras av att arbetslöshetskassans inkomster som inte används för löpande utgifter under verksamhetsåret, enligt 44 § LAK ska användas för sådana utgifter följande verksamhetsår.

Syftet med bestämmelsen i 44 § LAK är att se till att inte onödigt fördyra medlemskap i en arbetslöshetskassa som kan ge tillgång till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Den enskilda medlemmen ska inte betala för en försäkring som är onödigt dyr. Detta bidrar till att säkerställa ett högt medlemsantal hos arbetslöshetskassorna och en hög anslutningsgrad, det vill säga att så många som möjligt omfattas av den frivilliga försäkringen. En förutsättning för att uppnå detta är att medlemsavgiften ligger på en rimlig nivå. Med utgångspunkt från 44 § LAK och dess syfte anser IAF att huvudregeln är att en arbetslöshetskassa ska ha en nivå på det egna kapitalet som motsvarar maximalt ett års kostnader. Ett eget kapital som motsvarar 12 månaders kostnader innebär att

arbetslöshetskassan har mycket god ekonomi och täcker kostnaderna i ett års tid utan ytterligare intäkter. Detta innebär att arbetslöshetskassan skulle klara stora ekonomiska kriser utan att behöva ha ett större eget kapital. Skulle det egna kapitalet i en arbetslöshetskassa stiga ska det ses som en indikation på att medlemsavgiften är för dyr vilket motverkar det övergripande syftet med 44 § LAK att ha en hög anslutningsgrad och många som omfattas av försäkringen. Större eget kapital i utgående balans är en indikation på att intäkter i form av medlemsavgifter från tidigare år inte kommer att förbrukas under nästföljande år vilket i sin tur är en indikation på att medlemsavgiften i arbetslöshetskassan är onödigt hög. Den enskilda medlemmen betalar en högre avgift än vad som är nödvändigt för att arbetslöshetskassan ska kunna bedriva den löpande verksamheten.

En indikation på motsatsen kan dock vara att arbetslöshetskassan står inför investeringar, kostnadsökningar för att bedriva verksamheten eller minskningar av intäkter i form av exempelvis befarade eller pågående minskningar av medlemsantalet. Det kan leda till att arbetslöshetskassan hamnar i finansiella svårigheter eller till och med kommer på obestånd om det egna kapitlet minskas.

För en arbetslöshetskassas förbindelser svarar, enligt 2 § LAK, endast dess tillgångar. Staten utställer alltså inte någon generell finansiell garanti för arbetslöshetskassornas ekonomiska överlevnad. Det ligger därmed i sakens natur att kassan måste medges ett visst skönsmässigt utrymme för bedömningen av hur mycket det egna kapitalet kan minskas genom exempelvis sänkt medlemsavgift utan att arbetslöshetskassan riskerar att hamna i finansiella svårigheter. Arbetslöshetskassans bedömning måste godtas såvida den inte klart avviker från en rimlig ekonomisk värdering. Den takt i vilken medlemsavgiften sänks kan då också behöva anpassas till den uppskattade risken för ekonomiska påfrestningar inom ramen för det skönsmässiga bedömningsutrymme som arbetslöshetskassan förfogar över.

2.1.1 Sammanfattande kommentarer

IAF anser, med utgångspunkt från 44 § LAK och dess syfte, att huvudregeln är att en arbetslöshetskassa ska ha en nivå på det egna kapitalet som motsvarar maximalt ett års kostnader. Större eget kapital i utgående balans är en indikation på att intäkter i form av medlemsavgifter från tidigare år inte kommer att förbrukas under nästföljande år vilket i sin tur är en indikation på att medlemsavgiften i arbetslöshetskassan är onödigt hög. Det finns faktorer som kan utgöra undantag från huvudregeln, bland annat beräknade större investeringar eller befarad medlemsflykt.

3 Granskningsresultat

Granskningen visar att arbetslöshetskassorna generellt har en hög nivå på eget kapital som är anpassat efter en situation med betydligt högre avgifter till staten än vad som betalas idag.

Följande arbetslöshetskassors underlag visar att det egna kapitalet motsvarar mer än 12 månaders kostnader vilket innebär att arbetslöshetskassornas intäkter inte används för kostnaderna nästföljande verksamhetsår:

- Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa
- Elektrikernas arbetslöshetskassa
- Svensk handels arbetslöshetskassa
- Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa.

3.1 IAF:s bedömning

IAF anser att bestämmelsen i 44 § LAK i första hand syftar på att en arbetslöshetskassas inkomster ska användas till löpande utgifter under nästföljande verksamhetsår. Av propositionen en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring framgår även att tillsynsmyndigheten ska utgöra en garanti för att arbetslöshetskassorna ska ha en sund ekonomisk förvaltning och för att en okontrollerad tillväxt av det egna kapitalet inte ska ske. IAF:s utgångspunkt är därför att nivån på eget kapital inte ska överstiga 12 månaders kostnader.

Syftet med bestämmelsen i 44 § LAK är att se till att inte onödigt fördyra medlemskap i en arbetslöshetskassa som kan ge tillgång till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Den enskilda medlemmen ska inte betala för en försäkring som är onödigt dyr. Arbetslöshetskassornas förfarande innebär att för hög avgift tas ut av medlemmarna. Då det egna kapitalet har byggts upp av arbetslöshetskassornas medlemsavgiftsintäkter anser IAF att det finns anledning för flera arbetslöshetskassor att betala tillbaka en del av detta till sina medlemmar genom sänkta medlemsavgifter.

Med anledning av ovanstående kommer IAF under året att särskilt följa upp de arbetslöshetskassor som har ett eget kapital som motsvarar mer än 12 månaders kostnader och eventuellt ta ställning till ytterligare åtgärder om uppföljningen fortsatt visar att arbetslöshetskassorna har för högt eget kapital.