

2016:12

Arbetslöshetskassornas eget kapital

Uppföljning initierad av IAF





Dnr: 2016/55

Arbetslöshetskassornas eget kapital

Uppföljning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har följt upp nivån på Arbetslöshetskassornas eget kapital.

Arbetslöshetskassorna har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

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

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom granskningsenheten av utredarna Håkan Nordström och Carina Wiksholm.

I den slutliga beredningen har även juristen Annika Sandström-Johansson deltagit.

Katrineholm den 28 april 2016

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Håkan Nordström
Utredare

Carina Wiksholm
Utredare

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 Katrineholm
www.iaf.se



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
IAF:s uppföljning av arbetslöshetskassornas eget kapital	5
Eget kapital och kostnadstäckning	5
Arbetslöshetskassornas bedömning av hur stort det egna kapitalet bör vara.....	6
Slutdiskussion	7
Arbetslöshetskassornas eget kapital är fortsatt stort.....	7
Arbetslöshetskassan bör fatta ett formellt beslut om behovet av eget kapital	7
Eget kapital ska inte behöva täcka en eventuell avveckling.....	8
Om uppföljningen	9
Bilaga: Arbetslöshetskassornas kostnadstäckning 2015-12-31	10



Sammanfattning

IAF genomförde 2015 en granskning av arbetslöshetskassornas eget kapital.¹ Nu har nivåerna på det egna kapitalet följts upp och IAF har bland annat bett arbetslöshetskassorna bedöma hur stort eget kapital de behöver.

Uppföljningen har gett följande resultat:

- Arbetslöshetskassornas eget kapital är totalt sett fortsatt stort och sju arbetslöshetskassor har ett eget kapital som överstiger motsvarande 12 månaders kostnader.² IAF:s uppfattning är att flera arbetslöshetskassor har utrymme att sänka medlemsavgifterna.
- Hos flera arbetslöshetskassor saknas ett inriktningsbeslut av stämman eller styrelsen om hur stort det egna kapitalet ska vara. IAF anser att det är rimligt att arbetslöshetskassorna har ett formellt beslut om detta, med anledning av styrelsens ansvar för bland annat arbetslöshetskassans medelsförvaltning och det egna kapitalets koppling till arbetslöshetskassans beslut om storleken på medlemsavgiften.
- Flera arbetslöshetskassor anser att de behöver kapital för att hantera en eventuell avveckling av verksamheten. Det egna kapitalet ska dock inte vara för stort eftersom det indikerar att medlemsavgiften är för hög. Lägre medlemsavgifter innebär att fler får möjlighet att ta del av arbetslöshetsförsäkringen. IAF:s uppfattning är därför att arbetslöshetskassorna inte ska behöva säkra upp med för mycket eget kapital för en eventualitet såsom att verksamheten i en framtid skulle behöva avvecklas.

¹ IAF:s rapport *Arbetslöshetskassornas eget kapital* (2015:9).

² IAF har i tidigare rapporter uttryckt att nivån på en arbetslöshetskassas eget kapital inte ska överstiga motsvarande 12 månaders kostnader. IAF:s rapporter *Arbetslöshetskassornas eget kapital* (2015:9) och *Ekonomigranskning 2015* (2015:32).



IAF:s uppföljning av arbetslöshetskassornas eget kapital

IAF har undersökt nivåerna på arbetslöshetskassornas eget kapital, som en uppföljning av rapporten *Arbetslöshetskassornas eget kapital* (2015:9). I samband med uppföljningen fick arbetslöshetskassorna besvara ett antal frågor i en enkät.

I samband med granskningen 2015 konstaterade IAF att huvudregeln är att en arbetslöshetskassas kapital ska motsvara maximalt ett års kostnader.³ Större eget kapital i utgående balans är en indikation på att tidigare års intäkter i form av medlemsavgifter inte kommer att förbrukas under nästföljande år. Detta visar i sin tur att medlemsavgiften är onödigt hög. IAF konstaterade också i rapporten att det egna kapitalet bör vara lägre än motsvarande 12 månaders kostnader, om det inte finns ett reellt behov av en så hög nivå.

I rapporten *Ekonomigranskning 2015* (2015:32) konstaterade IAF att arbetslöshetskassornas eget kapital låg på en fortsatt hög nivå. IAF bedömde därför att flera arbetslöshetskassor hade utrymme för att sänka medlemsavgifterna. Sex arbetslöshetskassor hade ett eget kapital som motsvarade mer än 12 månaders kostnader: Arbetslöshetskassan Alfa, Byggnadsarbetarnas, Elektrikernas, Fastighets-, Skogs- och lantbrukstjänstemännens och Svensk Handels arbetslöshetskassor.

Eget kapital och kostnadstäckning

Arbetslöshetskassornas eget kapital uppgick den 31 december 2015 preliminärt till 2,1 miljarder kronor. Det kan jämföras med omkring 1 miljard kronor innan den förhöjda finansieringsavgiften infördes den 1 januari 2007.⁴ Arbetslöshetskassornas totala egna kapital är alltså fortsatt stort.

Att nivån generellt sett är hög bekräftas av att 21 arbetslöshetskassor har ett större eget kapital än vad de har bedömt att de behöver. De sex arbetslöshetskassor som nämnts ovan har också fortfarande ett eget kapital som överstiger motsvarande 12 månaders kostnader, enligt arbetslöshetskassornas uppgifter om storleken på det egna kapitalet den 31 december 2015. Sedan 2014 har även

³ 44 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) anger att inkomster som inte används för löpande utgifter under verksamhetsåret ska användas för sådana utgifter följande verksamhetsår. 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.

⁴ Mellan 2007 och 2014 betalade arbetslöshetskassorna en förhöjd finansieringsavgift eller arbetslöshetsavgift, som bland annat baserades på det belopp som en arbetslöshetskassa hade betalat ut i inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Det medförde att arbetslöshetskassorna behövde ett större eget kapital för att hantera fluktuationer i arbetslöshetsnivån och därmed nivån på arbetslöshetsavgiften. Den förhöjda finansieringsavgiften infördes den 1 januari 2007 och ersattes av arbetslöshetsavgiften den 1 juli 2008.



Hamnarbetarnas arbetslöshetskassas egna kapital kommit att motsvara mer än 12 månaders kostnader.

Tre av arbetslöshetskassorna med ett stort eget kapital har en kostnadstäckning som har minskat något även om den fortfarande är för hög. Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa kvarstår på nästan samma nivå som tidigare men kostnadstäckningen är något lägre eftersom kostnaderna har ökat. Kostnadstäckningen uppgår dock till nästan två år.

Förutom ovanstående förändringar ser den samlade bilden av arbetslöshetskassornas eget kapital ut ungefär som tidigare. Medianvärdet för kostnadstäckningen är motsvarande åtta månaders kostnader, vilket är samma nivå som ett år tidigare. Det är dock högre än under flera av de år då arbetslöshetskassorna också skulle betala förhöjd finansieringsavgift eller arbetslöshetsavgift.

Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa, liksom flera av de övriga med ett stort eget kapital, svarade i IAF:s enkät att de tänker minska kapitalet genom att budgetera för underskott i verksamheten. Ett annat exempel är Alfakassan som har genomfört betydande sänkningar av både avgiften för personer som är anslutna till arbetslöshetskassan och den så kallade administrationsavgiften. Den senare betalas av personer som inte är anslutna till någon arbetslöshetskassa och som får ersättning enligt grundbeloppet.

Två av de sju nämnda arbetslöshetskassorna svarade inte på frågan om hur man tänker minska det egna kapitalet till den nivå som man anser sig behöva.

Diagrammet i bilagan visar arbetslöshetskassornas kostnadstäckning den 31 december 2015.

Arbetslöshetskassornas bedömning av hur stort det egna kapitalet bör vara

Samtliga arbetslöshetskassor utom en angav att de har fattat beslut om hur stort det egna kapitalet bör vara. Av totalt 28 arbetslöshetskassor svarade 19 att styrelsen (eller stämman) har fattat ett formellt beslut om eller angett en inriktning för storleken på det egna kapitalet.

Arbetslöshetskassornas bedömning av hur stort eget kapital de bör ha varierar mellan motsvarande 2 och 18 månaders kostnadstäckning, vilket innefattar kostnader för administration och finansieringsavgiften till staten. Några arbetslöshetskassor uppgav i svaren till IAF att kostnadstäckningen beräknats utifrån kostnaderna för administrationen. I några fall utgår arbetslöshetskassornas bedömning från en riskanalys av verksamheten.

En enkätfråga gällde vilka faktorer som ligger till grund för deras bedömning. I svaren till IAF tog arbetslöshetskassorna upp följande faktorer:

- *verksamhetens kostnader* för administration (personal, lokaler, it m.m.) och finansieringsavgift
- *arbetslöshetsnivån* bland de egna medlemmarna



- *stabil ekonomi* för att undvika onödiga svängningar i medlemsavgiftsnivån
- *ekonomisk beredskap för politiska beslut* som kan få effekt på verksamheten såsom personalbehovet inom arbetslöshetskassan
- *medlemsutvecklingen*, exempelvis risk för att förlora ett betydande antal medlemmar
- *investeringar*, exempelvis utvecklingskostnader för medlems- och ärendehanteringssystem
- *kapital för en eventuell avveckling av arbetslöshetskassans verksamhet*; flera arbetslöshetskassor svarade att de vill ha en viss nivå på det egna kapitalet för att kunna hantera en eventuell avveckling på ett kontrollerat sätt, bland annat av hänsyn till personal och medlemmar
- *finansiell stabilitet* för att inte riskera att hamna i finansiella svårigheter
- *behov av reserv* eftersom det är svårt att förutse nivån på den framtida arbetslösheten.

Slutdiskussion

Arbetslöshetskassornas eget kapital är fortsatt stort

Uppföljningen av arbetslöshetskassornas eget kapital visar att nivån fortfarande är hög. Hos sju arbetslöshetskassor överstiger kostnadstäckningen den nivå som IAF bedömer att en arbetslöshetskassa som mest bör ha, utifrån vad som sägs i 44 § LAK. Detta visar att flera arbetslöshetskassor kan sänka medlemsavgifterna. Det bekräftas även av att flertalet arbetslöshetskassor har ett eget kapital som är högre än vad de själva har sagt att de behöver.

Före 2007 hade många arbetslöshetskassor målsättningen att ha ett eget kapital som motsvarade mellan 2 och 6 månaders kostnader. Dagens avgiftskonstruktion ser ut som den gjorde då, så det är inte orimligt att arbetslöshetskassorna vidtar åtgärder för att närma sig denna nivå. Dagens medianvärde om 8 månaders kostnader bekräftar att nivån på det egna kapitalet generellt sett är för hög.

Det behövs dock en bedömning i varje enskilt fall om vad som är en tillräcklig nivå för det egna kapitalet, bland annat för att arbetslöshetskassorna är olika stora. Det egna kapitalet bör inte heller ligga på en alltför låg nivå.

Arbetslöshetskassan bör fatta ett formellt beslut om behovet av eget kapital

Hos flera arbetslöshetskassor saknas ett inriktningsbeslut av stämman eller styrelsen om hur stort det egna kapitalet ska vara. Regelverket ställer inget specifikt krav på att det ska finnas ett sådant, men styrelsen ansvarar för arbetslöshetskassans organisation och ska förvalta arbetslöshetskassans angelägenheter samt se till att ”medelsförvaltningen innefattar en



tillfredsställande kontroll”.⁵ Det är därför rimligt att det finns ett formellt beslut som anger arbetslöshetskassans behov av eget kapital.

Storleken på det egna kapitalet har även en naturlig koppling till arbetslöshetskassans överväganden inför beslut om storleken på medlemsavgiften, vilket är ytterligare ett skäl till att arbetslöshetskassan bör ha ett formellt beslut.

Eget kapital ska inte behöva täcka en eventuell avveckling

Flera arbetslöshetskassor uppgav att ett övervägande vid bedömningen av hur stort det egna kapitalet bör vara är att det ska finnas kapital för att på ett bra sätt kunna hantera en eventuell avveckling av verksamheten. Orsaken till varför en avveckling skulle kunna bli aktuell framgår inte av svaren. Ett tänkbart skäl skulle kunna vara ett kraftigt minskat medlemsantal och därmed ett sviktande intäktsunderlag.

Frågan är dock om arbetslöshetskassorna ska behöva väga in en eventuell avveckling när de bedömer hur stort det egna kapitalet bör vara. När verksamheten i en arbetslöshetskassa har upphört har det hittills skett genom fusion med en annan arbetslöshetskassa. Det finns inte något exempel på att en arbetslöshetskassa har upphört genom likvidation eller konkurs. Medlemsminskning har i och för sig varit en av orsakerna till fusioner. I regel har dock minskningen skett över längre tid och utan att någon akut situation har uppstått där arbetslöshetskassor inte har kunnat fusioneras i god ordning.

Regeringen kan sedan 2007 besluta om bidrag till arbetslöshetskassor för andra ändamål än arbetslöshetsersättning.⁶ Hittills har regeringen använt denna möjlighet för att besluta om extra statsbidrag till arbetslöshetskassor som har höga administrationskostnader per medlem. Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (PSFU) tar upp detta i sitt slutbetänkande i avsnittet om hur en arbetslöshetskassas verksamhet upphör.⁷

PSFU menar att den associationsrättsliga lagstiftningen om arbetslöshetskassor behöver kompletteras med regler för hur en arbetslöshetskassas verksamhet upphör av andra skäl än genom frivillig fusion. Enligt utredningen framstår det inte som lämpligt att staten skulle utlova en finansiell garanti för arbetslöshetskassors överlevnad, bland annat av hänsyn till statsfinanserna. Utredarna menar att införandet av regeringens möjlighet att ge extra statsbidrag till arbetslöshetskassor kan ses ”som uttryck för att det inte helt går att utesluta att en arbetslöshetskassa skulle kunna gå i konkurs, även om riskerna naturligtvis kan variera över tid.”

⁵ 23 och 24 §§, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁶ 93 a § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

⁷ SOU 2015:21 ”Mer trygghet och bättre försäkring. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen”, Del 2, s. 877-879.



Det är rimligt att arbetslöshetskassorna har ett eget kapital för att bland annat kunna hantera sina kostnader och göra investeringar som är till gagn för verksamheten. Dock ska inte det egna kapitalet vara för stort eftersom det indikerar att medlemsavgiften är för hög. Med lägre medlemsavgifter får fler möjlighet att ta del av arbetslöshetsförsäkringen. IAF:s uppfattning är därför att arbetslöshetskassorna inte ska behöva säkra upp med för mycket eget kapital för en eventualitet såsom att verksamheten i en framtid skulle behöva avvecklas.

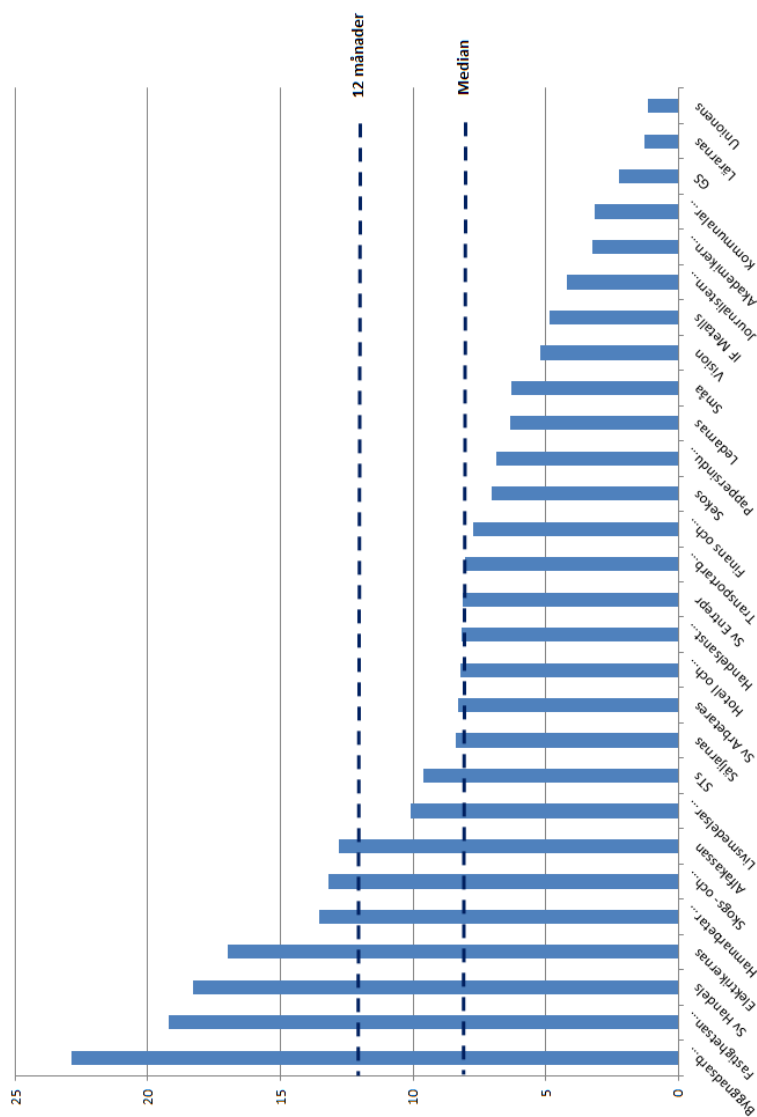
Om uppföljningen

Inför IAF:s uppföljning fick arbetslöshetskassorna i februari 2016 besvara en mindre enkät om deras aktuella egna kapital. De fick även ange sitt behov av eget kapital och vilka variabler de använde för att kunna bedöma behovet.

Arbetslöshetskassornas bokslut var inte färdigställda när frågorna ställdes, så svaren har bedömts med en viss försiktighet. Huvuddragen i slutsatserna är dock i högsta grad aktuella.



Bilaga: Arbetslöshetskassornas kostnadstäckning 2015-12-31



12 månaders kostnader, som anges i diagrammet, motsvarar den nivå som IAF anser att en arbetslöshetskassas eget kapital inte bör överstiga.