

2017:4

Översyn av bidraget till små arbetslöshetskassor

*Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev för 2017 –
reviderad 2017-05-02*





Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Översyn av bidraget till små arbetslöshetskassor

Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev för 2017 – reviderad 2017-05-02

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 gett Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) följande uppdrag:

IAF ska se över konstruktionen och ändamålsenligheten för bidrag till arbetslöshetskassor som har höga administrativa kostnader. Principerna för beräkning av bidraget finns i regeringsbeslut (A2009/2009/AE). IAF ska även beskriva de eventuella konsekvenser som kan uppkomma för det fall utbetalning av bidrag inte längre sker. Uppdraget ska rapporteras senast den 26 april 2017.

Beslut i detta ärende har fattats av Peter Ekborg, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Håkan Nordström, uppdragsledare granskningsenheten, Camilla Pettersson, granskningsenheten och Jan Larsson, analysenheten.

Rapporten är beslutad den 6 april 2017. Beslut om revidering har fattats den 2 maj 2017.

Katrineholm den 2 maj 2017

Peter Ekborg
Generaldirektör

Håkan Nordström
Utredare

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



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Det nuvarande bidraget ska ses över	5
1.1 Syfte.....	5
1.2 Metod.....	5
1.3 Disposition	6
2 Bakgrund – bidrag och krav på ett visst medlemsantal	6
2.1 Utjämningsystemet och krav på högre medlemsantal.....	6
2.2 Bidrag ersätter utjämningsystemet	7
3 Det nuvarande bidraget	8
3.1 Bidragskonstruktion	8
3.2 Arbetslöshetskassornas medlemsutveckling.....	9
3.3 Bidragets storlek 2017-2021	10
3.4 Fördelar med nuvarande bidrag	10
3.5 Nackdelar med nuvarande bidrag	10
4 Om bidraget slopas	11
4.1 Konsekvenser för arbetslöshetskassorna	11
4.2 Konsekvenser för arbetslöshetskassornas medlemmar	13
4.3 Arbetslöshetskassornas konsekvensbeskrivningar.....	13
5 Förslag till en ny bidragskonstruktion	14
5.1 Krav på en ny bidragskonstruktion	14
5.2 Bidrag baserat på finansieringsavgiften	15
6 Slutsatser	18
6.1 Mindre konsekvenser för helheten men större konsekvenser för två arbetslöshetskassor om bidraget slopas	19
6.2 Fusioner är en möjlighet om bidraget slopas	19
6.3 Om bidrag ska betalas ut bör det konstrueras på annat sätt	20
7 Källor	21
7.1 Författningar och propositioner	21
7.2 Utredningar och rapporter	21
7.3 Övrigt	21
Bilaga: Beräkningar och statistiska prognoser	22



Sammanfattning

IAF har av regeringen fått i uppdrag att göra en översyn av bidraget till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader.

Sedan 2009 har staten betalat ett bidrag till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader. Bidraget beräknas genom en av regeringen fastställd beräkningsmodell. År 2016 betalades ett bidrag om totalt 7,6 miljoner kronor till 7 arbetslöshetskassor.

IAF anser inte att den nuvarande bidragskonstruktionen är ändamålsenlig eftersom den bland annat innebär

- att incitamenten för arbetslöshetskassorna att hålla administrationskostnaderna på så låg nivå som möjligt begränsas,
- att arbetslöshetskassor som kan kompensera bidraget med höjda medlemsavgifter ändå får bidrag,
- att vissa arbetslöshetskassor får mer i bidrag än de betalar i finansieringsavgift samt,
- att det är svårt för arbetslöshetskassorna att bedöma hur stort bidrag de eventuellt kommer att få.

Om bidraget slopas bedömer IAF att det framför allt är Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor som berörs. De kan i så fall behöva fusioneras med någon annan arbetslöshetskassa eller upphöra med verksamheten. IAF bedömer att övriga arbetslöshetskassor som med nuvarande bidragskonstruktion får bidrag kan kompensera detta genom att höja medlemsavgifterna.

I sammanhanget vill IAF påtala vikten av att det är styrelsens och arbetslöshetskassans lednings ansvar att vidta lämpliga åtgärder utifrån rådande omständigheter. För berörda arbetslöshetskassors medlemmar finns alltid möjligheten att söka inträde i en annan arbetslöshetskassa.

Om ett bidrag ska kvarstå föreslår IAF en annan bidragskonstruktion där arbetslöshetskassor med färre än 2 000 medlemmar får ett bidrag om 90 procent av den finansieringsavgift arbetslöshetskassorna betalar.



1 Det nuvarande bidraget ska ses över

IAF har i regleringsbrevet för 2017 fått i uppdrag att göra en översyn av bidraget till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader.

1.1 Syfte

IAF ska se över konstruktionen och ändamålsenligheten för bidrag till arbetslöshetskassor som har höga administrativa kostnader. Principerna för beräkning av bidraget finns i regeringsbeslut (A2009/2009/AE). IAF ska även beskriva de eventuella konsekvenser som kan uppkomma för det fall utbetalning av bidrag inte längre sker. Uppdraget ska rapporteras senast den 26 april 2017.

IAF har bedömt att ovanstående uppdrag i regleringsbrevet innefattar

- en konsekvensbeskrivning av nuvarande bidragskonstruktion genom att redogöra för dess för- och nackdelar samt besvara om bidraget är ändamålsenligt,
- en redogörelse för vilka krav som bör ställas på en ändamålsenlig bidragskonstruktion,
- förslag på en ändamålsenlig bidragskonstruktion, samt
- en redogörelse för de möjliga konsekvenser som kan uppstå om det inte betalas ut något bidrag.

1.2 Metod

För att genomföra uppdraget har IAF hämtat relevanta data från IAF:s statistikdatabas och arbetslöshetskassornas årsredovisningar.¹

IAF har också brett de arbetslöshetskassor som fick bidrag 2016 att beskriva vilka konsekvenser ett slopat bidrag skulle få.

Materialet ovan har sammanställts och analyserats och använts som underlag i rapporten.

Den statistiska prognosen av medlemsantal och bidrag har IAF genomfört med hjälp av regressionsanalys. IAF vill framhålla att prognoserna bygger på historisk utveckling och därför ska tolkas med försiktighet. Förutom de i prognoserna antagna medlemsavgiftsförändringarna omfattar prognoserna inte eventuella åtgärder som arbetslöshetskassorna kan vidta eller andra faktorer som kan inträffa i framtiden.²

¹ Statistikdatabasen finns på IAF:s webbplats. Sveriges Entreprenörers arbetslöshetskassa fusionerades med Småföretagarnas arbetslöshetskassa 1 januari 2017 och finns således inte längre kvar. Eftersom arbetslöshetskassan fick bidrag 2016 så finns arbetslöshetskassan dock med i vissa underliggande beräkningar när IAF har ansett det nödvändigt.

² En utförligare presentation av de statistiska prognoserna och de beräkningar som skett i övrigt finns i bilaga till denna rapport.



1.3 Disposition

Rapporten inleds med en kort historik om bidrag till och krav på ett visst medlemsantal i arbetslöshetskassorna. Därefter redogör IAF för den nuvarande bidragskonstruktionen och dess för- och nackdelar. Sedan följer ett avsnitt om de konsekvenser som följer av ett slopat bidrag. IAF presenterar därefter ett förslag till en ny bidragskonstruktion. Rapporten avslutas med IAF:s slutsatser.

2 Bakgrund – bidrag och krav på ett visst medlemsantal

Staten har sedan arbetslöshetsförsäkringen infördes 1935 till del finansierat arbetslöshetskassornas utbetalning av arbetslöshetsersättning. Merparten av finansieringen av arbetslöshetsersättningen skedde initialt genom arbetslöshetskassornas medlemsavgifter. Arbetslöshetskassorna byggde upp fonder för att kunna betala sin andel av arbetslöshetsersättningen direkt till de ersättningsberättigade. Med tiden ökade dock statens andel av finansieringen av arbetslöshetsersättningen. År 1989 infördes det nuvarande finansieringssystemet där arbetslöshetskassorna genom en finansieringsavgift delfinansierar den utbetalade arbetslöshetsersättningen men där staten står för merparten av finansieringen.

2.1 Utjämningsystemet och krav på högre medlemsantal

Det har genom historien funnits olika former av reglerat stöd till små arbetslöshetskassor med hög arbetslöshet. År 1989 infördes ett utjämningsystem i regelverket. Syftet med utjämningsystemet var att utjämna, och motverka, alltför stora skillnader i nivån på medlemsavgifterna i arbetslöshetskassorna. Utjämningsavgiften beräknades för varje medlem vid utgången av det senaste förflutna verksamhetsområdet och motsvarade tre procent av den gällande högsta dagpenningen. Avgiften betalades till staten som i sin tur betalade ut utjämningsbidrag till de arbetslöshetskassor som var berättigade till det.³

Utgjänningsbidrag lämnades till de arbetslöshetskassor som under föregående år hade en arbetslöshetsnivå som översteg genomsnittet för samtliga kassor med 10 procent samt till mindre kassor, om de hade färre än 10 000 medlemmar och en medlemsavgift som översteg 70 procent av den gällande högsta dagpenningen. Den totala utjämningsavgiften motsvarades av det totala utjämningsbidraget. Utjämningsystemet innebar således att kassor med få medlemmar eller med hög arbetslöshet fick kompensation från andra kassor.

År 2005 uppgick utjämningsavgiften och utjämningsbidraget till cirka 77 miljoner kronor.

³ Prop 1996/97:107



Gränsen om 10 000 medlemmar återkom också i den reglering som infördes 1992 om att en arbetslöshetskassa, för att kunna registreras, skulle ha minst så många medlemmar. Innan dess fanns ett krav på minst 1 500 medlemmar. I propositionen som föregick ändringen motiverades detta av att man ansåg att arbetslöshetskassornas administration krävde att en arbetslöshetskassa inte var för liten. I regelverket infördes också ett krav på fusion om medlemsantalet sjönk under det antal som regelverket eller arbetslöshetskassans stadgar krävde. Den dåvarande tillsynsmyndigheten skulle besluta om fusionen.⁴

När lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) trädde ikraft 1998 kvarstod endast kravet på att en arbetslöshetskassa ska ha minst 10 000 medlemmar för att kunna registreras.⁵ Kraven på fusion när medlemsantalet har minskat under en viss gräns fördes inte över till det nya regelverket på inrådan av lagrådet som bland annat anförde att arbetslöshetskassorna var privaträttsliga subjekt och att det var tveksamt om staten tvångsvis skulle ha möjlighet att disponera över medlemmarnas medel.⁶

2.2 Bidrag ersätter utjämningsystemet

Utjämningsystemet avskaffades i samband med förändringar i avgiftssystemet den 1 januari 2007. Regeringens avsikt var att arbetslösheten i den enskilda arbetslöshetskassan skulle få genomslag på medlemsavgiften.⁷

I samband med förslaget om att avskaffa utjämningsystemet påtalade flera remissinstanser att flera arbetslöshetskassor kunde komma att behöva höja medlemsavgifterna i betydande omfattning för att finansiera sin verksamhet. Mot bakgrund av det beslutade riksdagen att regeringen skulle få ett särskilt bemyndigande att besluta om ett särskilt bidrag till en arbetslöshetskassa som har höga administrationskostnader per medlem.⁸

I 93 a § LAK reglerades därför att regeringen får besluta om bidrag till en arbetslöshetskassa. Åren 2007 och 2008 betalades med stöd av denna bestämmelse ett bidrag till arbetslöshetskassorna på samma nivå som utjämningsbidraget 2006.

I budgetpropositionen för 2009 aviserade regeringen att man skulle se över systemet med särskilt bidrag till arbetslöshetskassorna. Detta ledde sedan fram till den nuvarande bidragskonstruktionen.⁹

⁴ 42 respektive 92 §, 2 st, dåvarande lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

⁵ 3 §, LAK

⁶ Prop 1996/97:107

⁷ Prop 2006/07:15

⁸ Prop 2006/07:15

⁹ Prop 2008/09:1



3 Det nuvarande bidraget

I detta kapitel redogör IAF för hur bidraget som har betalats ut sedan 2009 är konstruerat samt redovisar en prognos över arbetslöshetskassornas medlemsantal och bidragets storlek fem år framåt i tiden.

3.1 Bidragskonstruktion

Med bemyndigandet i 93 a § LAK, beslutade regeringen den 25 juni 2009 att ett bidrag skulle betalas ut till mindre arbetslöshetskassor med höga administrativa kostnader per medlem. I en bilaga till beslutet anges hur bidraget är konstruerat:

- Arbetslöshetskassor med 0 till 10 000 medlemmar kompenseras med ett belopp som motsvarar 75 procent av den administrativa kostnaden per medlem som överstiger 1,5 gånger den genomsnittliga administrativa kostnaden per medlem för samtliga arbetslöshetskassor multiplicerat med det för arbetslöshetskassan genomsnittliga antalet medlemmar per månad.
- Arbetslöshetskassor med mer än 10 000 medlemmar men mindre än 15 000 medlemmar kompenseras med ett belopp som motsvarar 25 procent av den administrativa kostnaden per medlem som överstiger 1,5 gånger den genomsnittliga administrativa kostnaden per medlem för samtliga arbetslöshetskassor multiplicerat med det för arbetslöshetskassan genomsnittliga antalet medlemmar per månad.
- Bidrag för en arbetslöshetskassa får maximalt uppgå till 2 000 kr per medlem.¹⁰

Utifrån ovanstående bidragskonstruktion har IAF i myndighetens regleringsbrev sedan 2009 haft i uppdrag att lämna underlag om vilka arbetslöshetskassor som bör få bidrag och till vilket belopp.¹¹ Arbetsförmedlingen har haft i uppdrag att betala ut bidraget.¹² Utbetalning har skett i juni varje år.

Det totala bidraget som har betalats ut har varierat över tid. År 2016 betalades 7,6 miljoner kronor i bidrag till totalt 7 arbetslöshetskassor.

¹⁰ A2009/2009/AE

¹¹ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, A2015/03285/A

¹² Bidraget har betalats ut från Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv. Anslag 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.



Tabell 1: Bidrag till arbetslöshetskassor 2009-2016 (kronor)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Farmacitjänstemännens	256 095	639 788	589 523	713 031	2 737 904			
Hamnarbetarnas	582 647	866 598	1 259 571	1 202 004	1 204 077	1 244 699	1 636 363	1 335 968
Musikernas	2 920 746	2 590 128	2 623 442	2 270 880				
Pappersindustriarbetarnas								324 856
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	190 028	316 860	319 166	324 510	482 386	495 952	489 353	986 498
Svensk Handels					2 153 166	1 890 831	1 493 478	1 519 156
Sverige Entreprenörers	592 394	619 625	695 044	643 110	983 262	760 479	939 199	923 536
Sveriges arbetares	1 253 229	630 774	807 484	740 439	966 206	997 117	1 118 543	859 481
Sveriges Fiskares	1 602 500	1 438 000						
Säljarnas	374 510	553 536	621 540	584 370	693 859	1 304 734	1 886 413	1 614 858
Teaterverksammas	2 696 346	3 156 728	2 845 096					
Summa	10 468 495	10 812 037	9 760 866	6 478 344	9 220 860	6 693 812	7 563 349	7 564 353

Källa: IAF

Det är inte alla arbetslöshetskassor med mindre än 15 000 medlemmar som får bidrag. Exempelvis fick inte Journalisternas arbetslöshetskassa med 12 198 medlemmar något bidrag 2016 då de hade en administrationskostnad per medlem som var lägre än gränsen för att få bidrag.

3.2 Arbetslöshetskassornas medlemsutveckling

Det var åtta arbetslöshetskassor som hade färre än 15 000 medlemmar 2016. Bortsett från några variationer har medlemsantalet minskat i dessa arbetslöshetskassor över tid. Bidraget har därmed inte förhindrat medlemsminskningen i arbetslöshetskassorna men möjligtvis fördröjt den genom att medlemsavgifterna har varit lägre än vad som annars hade varit fallet.

Tabell 2: Medlemsantal 2009-2016 samt prognos för 2021 i arbetslöshetskassorna som 2016 hade färre än 15 000 medlemmar (december månad respektive år).¹³

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2021
Hamnarbetarnas	1 519	1 411	1 384	1 379	1 334	1 298	1 322	1 353	1 173
Journalisternas	13 357	13 184	13 046	12 906	12 720	12 438	12 037	11 569	10 511
Pappersindustriarbetarnas	17 663	17 176	16 732	16 246	15 733	15 072	14 697	14 364	12 041
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	1 190	1 180	1 143	1 088	1 055	1 029	1 036	965	877
Svensk Handels Arbetslöshetskassa	18 353	16 966	15 500	14 325	13 462	13 056	12 595	12 288	7 889
Sveriges arbetares	7 760	7 106	6 507	6 053	5 708	5 661	5 561	5 513	3 544
Sveriges Entreprenörers	1 855	1 709	1 591	1 502	1 418	1 332	1 248	1 178	-
Säljarnas	9 589	9 367	8 863	8 313	7 690	7 403	7 105	7 156	5 653

Källa: IAF

I en statistisk analys av de enskilda arbetslöshetskassornas medlemsutveckling framgår att samtliga av de åtta arbetslöshetskassor med ett medlemstal under 15 000 medlemmar har ett signifikant vikande medlemsantal. De senaste åren har dock medlemsminskningen avtagit. Hamnarbetarnas och Säljarnas arbetslöshetskassor har till och med ökat något mellan 2015 och 2016. Det är dock rimligt att tro att nedgången fortsätter på längre sikt.

Analysen visar också att medlemsavgiften är en signifikant faktor för medlemsutvecklingen i Sveriges arbetares och Svensk Handels

¹³ Se även avsnitt 1.2 och bilagan. Hamnarbetarnas och Svensk Handels arbetslöshetskassa anser att medlemsantalet kommer att vara högre än IAF:s prognos.



arbetslöshetskassor. För övriga arbetslöshetskassor har den en liten eller ingen inverkan.

3.3 Bidragets storlek 2017-2021

Om det nuvarande bidragssystemet kvarstår kommer statens kostnad att öka fram till 2021. I nedanstående tabell redovisas en prognos över bidraget fram till 2021.

Tabell 3: Prognos över bidrag till arbetslöshetskassor 2017-2021 (kronor)¹⁴

	2017	2018	2019	2020	2021
Hamnarbetarnas	1 360 000	1 389 000	1 397 000	1 404 000	1 411 000
Pappersindustriarbetarnas	368 000	384 000	403 000	421 000	439 000
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	974 000	959 000	970 000	981 000	992 000
Svensk Handels	1 576 000	1 529 000	1 499 000	4 392 000	4 375 000
Sveriges arbetares	973 000	1 067 000	1 156 000	1 236 000	1 308 000
Säljarnas	1 667 000	1 691 000	1 710 000	1 726 000	1 743 000
Summa	6 918 000	7 019 000	7 135 000	10 160 000	10 268 000

Källa: IAF

Enligt IAF:s beräkningar kommer Svensk Handels arbetslöshetskassa att ha färre än 10 000 medlemmar från och med 2019 och då berättigas till ett högre bidrag från och med 2020. Detta är den främsta orsaken till att statens totala kostnader för bidraget ökar fram till år 2021.¹⁵

3.4 Fördelar med nuvarande bidrag

Den nuvarande bidragskonstruktionen fungerar som den är tänkt: Bidrag ges till små arbetslöshetskassor med stora administrativa kostnader.

Bidragskonstruktionen är också välkänd av alla berörda.

3.5 Nackdelar med nuvarande bidrag

Den nuvarande bidragskonstruktionen innebär att bidraget ökar med ökade administrationskostnader. De arbetslöshetskassor som omfattas av bidraget har därmed begränsade incitament att hålla administrationskostnaderna på så låg nivå som möjligt.

Det är inte självklart att arbetslöshetskassor som får bidrag enligt den nuvarande bidragskonstruktionen har behov av det. IAF bedömer att även vissa små arbetslöshetskassor skulle kunna klara sig utan ett bidrag genom att kompensera

¹⁴ Se även avsnitt 1.2, bilagan samt tabell 3.

¹⁵ Se även avsnitt 4.1. Svensk Handels arbetslöshetskassa anser att medlemsantalet kommer att vara högre och därmed inte berättiga till ett högre bidrag.



intäktsbortfallet med höjda medlemsavgifter. IAF återkommer till detta i kapitel 4.

Eftersom den nuvarande bidragskonstruktionen bygger på faktorer som påverkas av samtliga arbetslöshetskassor är det svårt för en berörd arbetslöshetskassa att bedöma om man kommer att omfattas av bidraget och vilken nivå bidraget kommer att uppgå till. Detta gör det också svårt att bedöma vilken medlemsavgift arbetslöshetskassan behöver ta ut av sina medlemmar.

Som en delfinansiering av utbetalad arbetslöshetsersättning betalar arbetslöshetskassorna finansieringsavgift till staten. Arbetslöshetskassornas medlemmar finansierar detta genom den medlemsavgift de betalar till arbetslöshetskassan. Den nuvarande bidragskonstruktionen innebär att en arbetslöshetskassa kan få mer i bidrag än vad man har betalat i finansieringsavgift. Detta kan i förlängningen påverka trovärdigheten för finansieringssystemet.

Flera av de arbetslöshetskassor som fick bidrag 2009 har sedan dess fusionerats med andra. Trots att bidraget gjorde det möjligt för flera arbetslöshetskassor att ha en betydligt lägre medlemsavgift än om bidraget inte hade betalats ut var medlemsutvecklingen så negativ att fusion var nödvändig för flera av dessa arbetslöshetskassor.¹⁶

4 Om bidraget slopas

I detta kapitel redogör IAF för konsekvenserna av om bidraget till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader slopas.

4.1 Konsekvenser för arbetslöshetskassorna

Bidraget som har betalats ut har haft stor inverkan på medlemsavgifterna för några arbetslöshetskassor men mindre för andra. I nedanstående tabell visas vilken medlemsavgift respektive arbetslöshetskassa hade behövt ta ut för att kompensera intäktsbortfallet om bidraget inte hade betalats ut 2016:

¹⁶ Exempelvis Farmacitjänstemännens, Musikernas, Sveriges Entreprenörers, Sveriges Fiskares och Teaterverksammas arbetslöshetskassor



Tabell 4: Medlemsavgift som kompensation för ett slopat bidrag 2016 (kronor)¹⁷

	Utbetalt bidrag 2016	Medlemsavgift januari 2016	Förändring av medlemsavgift	Ny medlemsavgift
Hamnarbetarnas	1 335 968	145	85	230
Journalisternas	0	130	0	130
Pappersindustriarbetarnas	324 856	129	2	131
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	986 498	120	79	199
Svensk Handels	1 519 156	129	10	139
Sveriges arbetares	859 481	125	13	138
Säljarnas	1 614 858	110	19	129

Källa: IAF

Det är bara två arbetslöshetskassor som skulle ha behövt höja medlemsavgifterna kraftigt som kompensation för om inte bidraget hade betalats ut 2016:

Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa med 85 kronor till totalt 230 kronor och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa med 79 kronor till totalt 199 kronor. Detta är med stor sannolikhet nivåer som skulle påverka medlemsantalen negativt.

Övriga arbetslöshetskassor skulle kunna kompensera ett slopat bidrag med mindre än 20 kronor i medlemsavgifthöjning och då ha medlemsavgifter mellan 129 och 139 kronor. Dessa medlemsavgifter skulle inte avvika från övriga arbetslöshetskassors medlemsavgifter som i januari 2016 låg mellan 85 och 155 kronor.¹⁸

Skulle Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor finansiera ett slopat bidrag med egna tillgångar är IAF:s bedömning att kassornas egna kapital skulle halveras inom två år och vara helt uttraderat inom fyra år.¹⁹

Det finns ingen fastställd gräns i regelverket för hur lågt en arbetslöshetskassas egna kapital kan vara. Om bidraget slopas är det dock rimligt att anta att Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor

¹⁷ Även om flera av arbetslöshetskassorna gjorde en förlust 2015 har samtliga som fick bidrag 2016 utom Sveriges Entreprenörers arbetslöshetskassa gjort en vinst totalt för åren 2007-2015. Under denna period har bidraget som betalats ut påverkat både intäkter och kostnader i arbetslöshetskassorna. Ett slopat bidrag skulle kunna leda till en mer kostnadseffektiv verksamhet. Oavsett effekter är tabellen en ögonblicksbild.

¹⁸ Medlemsavgifter i arbetslöshetskassor som inte omfattades av bidraget 2016. Om Svensk Handels och Säljarnas arbetslöshetskassor även skulle kompensera den förlust de har gjort 2015 hamnar medlemsavgifterna bland de högsta. Medlemsavgifterna i januari 2016 finns i bilagan.

¹⁹ Om det utbetalade bidraget 2016 inte ingår i beräkningen av arbetslöshetskassornas kostnadstäckning sjunker kostnadstäckningen med omkring en fjärdedel per år för Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor. Mer om kostnadstäckning finns i IAF:s statistikdatabas på www.iaf.se.



inom 1-2 år behöver fusioneras med en annan arbetslöshetskassa eller på annat sätt upphöra med verksamheten.²⁰

4.2 Konsekvenser för arbetslöshetskassornas medlemmar

Om bidraget slopas blir det sannolikt dyrare för medlemmarna att vara kvar som medlemmar i berörda arbetslöshetskassor. Om fusioner sker kan dock medlemmarna i dessa arbetslöshetskassor få en lägre medlemsavgift än idag. Medlemmarna i berörda arbetslöshetskassor kan också välja att bli medlemmar i någon annan arbetslöshetskassa inom det verksamhetsområde de tillhör eller ansluta sig till Arbetslöshetskassan Alfa som är öppen för alla. Ingen behöver därför ställas utanför arbetslöshetsförsäkringen.

4.3 Arbetslöshetskassornas konsekvensbeskrivningar

IAF har bitt de arbetslöshetskassor som fick bidrag 2016 att beskriva vilka konsekvenser ett slopat bidrag skulle få.

Alla de berörda arbetslöshetskassorna utom Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa anser att ett slopat bidrag leder till medlemsavgiftshöjningar vilket i sin tur kan göra att flera medlemmar lämnar arbetslöshetskassorna. Detta kan i sin tur påverka både personal och service till medlemmarna. Pappersindustriarbetarnas arbetslöshetskassa ser inga konsekvenser med ett slopat bidrag.

Både Hamnarbetarnas- och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor anser att ett slopat bidrag leder till mycket kraftiga medlemsavgiftshöjningar. Hamnarbetarnas och Sveriges Arbetares arbetslöshetskassa anser att en medlemsavgiftshöjning kan innebära att kassan måste upphöra. Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa framhåller att det inte finns någon självklar fusionspartner för arbetslöshetskassan.

Hamnarbetarnas och Sveriges Arbetares arbetslöshetskassa ser fördelar med det tidigare utjämningsystemet.

Säljarnas arbetslöshetskassa anser att den nuvarande bidragskonstruktionen behöver ses över så att ett bidrag riktas till de arbetslöshetskassor som behöver det mest. Arbetslöshetskassan anser också att nivån på ett eventuellt bidrag är svårt att budgetera då det bygger på faktorer som påverkas av andra arbetslöshetskassor.

Svensk Handels arbetslöshetskassa framför att ett bidrag behövs för att små arbetslöshetskassor ska kunna finnas kvar. I sammanhanget framför arbetslöshetskassan också att det finns ett mervärde med arbetslöshetskassor som är specialiserade på företagarärenden eftersom dessa är mer komplicerade än andra ärenden. Arbetslöshetskassan anser att detta leder till att hela ”a-kassasystemet” fungerar mer effektivt.

²⁰ Antagandet bygger på att eget kapital och medlemsantalen minskar över tid.



4.3.1 IAF:s kommentar på arbetslöshetskassornas konsekvensbeskrivningar

I stort verkar IAF och arbetslöshetskassorna ha samma bild av vilka medlemsavgiftshöjningar som krävs för att kompensera ett slopat bidrag. Förutom för Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor bedömer IAF dock att de höjningarna ändå leder till medlemsavgifter som ligger nära övriga arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetskassorna själva anser att höjningarna av medlemsavgifterna får långtgående konsekvenser då de leder till färre medlemmar vilket i sin tur kan påverka personal och service. IAF har i den statistiska analysen konstaterat att ändring av medlemsavgift är en faktor som påverkar medlemsantalen i Sveriges Arbetares- och Svensk Handels arbetslöshetskassor. Som IAF beskrev i avsnitt 3.2 och 3.5 verkar bidraget överlag dock mer fördröja den negativa medlemsutvecklingen än förhindra den.

En arbetslöshetskassa kan inte bli hur liten som helst om grundläggande funktioner ska kunna finansieras. Sådana tankar fanns också i förarbeten och tidigare regelverk som presenterades i avsnitt 2.1. Att de minsta arbetslöshetskassorna är beroende av det nuvarande bidraget bekräftar detta.

När en arbetslöshetskassa blir för liten måste den upphöra på något sätt. I LAK förutsätts att upphörande ska ske genom fusion. För att en fusion ska vara möjlig är det av vikt att berörda arbetslöshetskassor, om de ekonomiska förutsättningarna förändras, i god tid söker en fusionspartner.²¹

Det ligger inte i IAF:s uppdrag att ta ställning till huruvida branschspecifika arbetslöshetskassor ger mervärden för medlemmarna eller arbetslöshetskasssystemet. Fusioner arbetslöshetskassorna emellan behöver dock inte betyda att eventuella mervärden går förlorade.

5 Förslag till en ny bidragskonstruktion

I detta kapitel presenterar IAF ett förslag till en ny bidragskonstruktion. Kapitlet inleds med en redogörelse för vilka grundläggande krav som bör ställas på en ny bidragskonstruktion om ett bidrag till vissa arbetslöshetskassor ska finnas.

5.1 Krav på en ny bidragskonstruktion

Den nuvarande bidragskonstruktionen har flera nackdelar vilket IAF beskrev i avsnitt 3.5. Det bör därför ställas några grundläggande krav på en ny bidragskonstruktion:

- Bidraget ska vara förutsägbart

²¹ Regler om fusion finns i 82-84 §§, LAK. Utöver möjligheten till fusion finns inte något annat sätt angivet om hur en arbetslöshetskassa kan upphöra. Detta berörs bland annat av Parlamentariska Socialförsäkringsutredningen, SOU 2015:21, del 2, s 877-879.



Det är en fördel för arbetslöshetskassorna att en ny bidragskonstruktion är förutsägbar så att de redan vid budgetarbetet kan göra en rimlig prognos över det eventuella bidrag de kommer att få. För arbetslöshetskassornas långsiktiga planering är det också viktigt att det tydligt framgår om ett bidrag kommer att fortsätta utbetalas årligen.

- Bidraget ska inte vara beroende av administrativa kostnader

Till skillnad från idag bör en ny bidragskonstruktion bygga på andra variabler än administrationskostnaderna för att de arbetslöshetskassor som omfattas ska ha samma incitament som andra att sänka de administrativa kostnaderna.

- Bidraget ska vara lägre än finansieringsavgiften

För att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens legitimitet bör bidraget till en arbetslöshetskassa understiga nivån av arbetslöshetskassans finansieringsavgift. Genom detta kommer samtliga arbetslöshetskassor att delfinansiera den utbetalade arbetslöshetsersättningen.

- Bidraget ska bara ges till de arbetslöshetskassor som behöver det

För en ny bidragskonstruktions legitimitet är det av vikt att bidrag bara ges till de arbetslöshetskassor som behöver det. Som beskrevs i avsnitt 4.1 har IAF bedömt att flera av de arbetslöshetskassor som får bidrag kan kompensera intäktsbortfallet om bidraget slopas med rimliga medlemsavgiftshöjningar.

Ett bidrag som betalas ut till arbetslöshetskassor som egentligen inte behöver det gör det möjligt för dessa att ha lägre medlemsavgifter än vad som annars vore fallet men det kan också leda till att det egna kapitalet ökar onödigt mycket. Detta kan därmed få konsekvenser som inte är förenliga med kravet på att arbetslöshetskassorna ska ha en sund ekonomisk förvaltning och att okontrollerad tillväxt av det egna kapitalet inte får ske.²² Ett bidrag som betalas till arbetslöshetskassor som inte behöver det kan i förlängningen påverka arbetslöshetsförsäkringens legitimitet.

5.2 Bidrag baserat på finansieringsavgiften

Inom arbetslöshetskasssystemet finns i huvudsak två finansiella flöden: Det ena flödet består av arbetslöshetskassornas utbetalning av arbetslöshetsersättning som går från staten via arbetslöshetskassorna till de arbetslösa medlemmarna. Det andra flödet går i motsatt riktning: Arbetslöshetskassornas medlemmar betalar medlemsavgift till arbetslöshetskassorna som bland annat ska finansiera den finansieringsavgift arbetslöshetskassorna betalar till staten månadsvis.

Arbetslöshetskassornas betalning av finansieringsavgift regleras bland annat i 48 § LAK. Storleken på finansieringsavgiften bestäms av antalet medlemmar i arbetslöshetskassan och arbetslöshetskassans utbetalade inkomstrelaterade arbetslöshetsersättning dividerat med ersättningsdagar. Syftet med

²² Se IAF:s rapport *Arbetslöshetskassornas eget kapital*, IAF 2015:9



finansieringsavgiften är att arbetslöshetskassorna till del ska bidra till den utbetalade arbetslöshetsersättningen. Finansieringsavgiften betalas månadsvis och uppgick 2015 totalt till omkring 3 miljarder kronor. Detta motsvarade omkring 24 procent av den totalt utbetalade arbetslöshetsersättningen. I övrigt finansieras den utbetalade arbetslöshetsersättningen av arbetsgivaravgifter.²³

IAF bedömer att det är rimligt att en ny bidragskonstruktion kopplas till ovanstående flöde genom att ett bidrag baseras på den finansieringsavgift arbetslöshetskassorna betalar.

5.2.1 Konstruktion

En bidragskonstruktion baserat på finansieringsavgiften kan förenklat uttryckas som att bidraget ska vara en andel av arbetslöshetskassans finansieringsavgift föregående år och att bidraget bara kan omfatta arbetslöshetskassor med färre medlemmar än ett visst antal under hela det föregående året.²⁴

Denna konstruktion är förutsägbar för både arbetslöshetskassorna och andra aktörer inom det finansiella flödet. Finansieringsavgiften är relativt lätt att prognostisera. Både finansieringsavgiften och medlemsantalet för föregående år kan också anses fastställd vid januari månads utgång. Detta medför att ett bidrag till vissa arbetslöshetskassor skulle kunna betalas ut tidigare än idag.²⁵

Bidragskonstruktionen är inte beroende av administrativa kostnader och bidraget kommer alltid att vara lägre än finansieringsavgiften. Ett bidrag för arbetslöshetskassor med betydligt färre medlemmar än idag kommer i högre omfattning att endast nå de arbetslöshetskassor som behöver bidraget.

Sammantaget kommer denna konstruktion att uppfylla de krav som ställdes i föregående avsnitt.

Hur stor andel av finansieringsavgiften ska då bidraget uppgå till? Och vilket medlemsantal ska utgöra den maximala gränsen för att få ett bidrag?

Med resonemanget i avsnitt 4.1 som grund kan IAF konstatera att det i princip endast är två arbetslöshetskassor som idag är helt beroende av ett bidrag: Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor. Med en gräns om 2 000 medlemmar skulle båda dessa arbetslöshetskassor omfattas med god marginal. Även om medlemsutvecklingen är negativ för övriga arbetslöshetskassor är IAF:s bedömning att ingen ytterligare arbetslöshetskassa skulle hamna under denna gräns under avsevärd tid.

²³ IAF:s statistikdatabas på IAF:s webbplats. IAF har tidigare beskrivit det finansiella flödet inom arbetslöshetsförsäkringen. Se bland annat IAF:s rapporter Uppbörden av finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna, 2014:14 och Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, 2013:2.

²⁴ Genom att medlemsantalet ska vara lägre än en viss gräns för hela det föregående året undviks att bidrag ges till arbetslöshetskassor som under en period av året varit större och därmed haft högre medlemsavgiftsintäkter och högre kostnader för finansieringsavgiften.

²⁵ Båda uppgifterna kan korrigeras efter januari månad. IAF:s bedömer dock att det är fullt rimligt att använda de uppgifter som finns vid utgången av januari.



Skulle Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor få ett bidrag som motsvarar 90 procent av finansieringsavgiften skulle bidraget 2016 till Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa ha uppgått till omkring 1 miljon kronor vilket är omkring 303 000 kronor mindre än bidraget som betalades ut 2016. Bidraget till Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa skulle ha uppgått till omkring 774 000 kronor vilket är omkring 212 000 kronor mindre än bidraget som betalades ut 2016.

En medlemsavgiftshöjning om 19 respektive 17 kr per medlem och månad skulle kompensera differensen mot det bidrag som betalades ut 2016 vilket ligger nära de andra arbetslöshetskassornas eventuella medlemsavgiftshöjningar som presenterades i avsnitt 4.1. Konstruktionen skulle ur den aspekten bli mer rättvis. Detta motiverar valet av en bidragsnivå på 90 procent av finansieringsavgiften.

Även om detta innebär att de två arbetslöshetskassorna endast till en liten andel delfinansierar den utbetalade arbetslöshetsersättningen anser IAF att det finns ett mervärde för arbetslöshetsförsäkringens legitimitet att alla arbetslöshetskassor bidrar med en delfinansiering.

En konstruktion enligt ovan skulle ha betytt att staten skulle ha betalat ut omkring 4,8 miljoner kronor mindre i bidrag än vad som betalades ut 2016.²⁶

Om staten anser det viktigt att behålla någon form av bidrag till arbetslöshetskassorna föreslår IAF sammanfattningsvis följande:

- Bidrag ges till arbetslöshetskassor där medlemsantalet under hela det föregående året har understigit 2 000 medlemmar.
- Bidraget ska uppgå till 90 procent av arbetslöshetskassans betalade finansieringsavgift avseende föregående år.²⁷

Med ovanstående konstruktion kommer berörda arbetslöshetskassor kunna prognostisera bidraget redan när budgetarbetet för nästkommande år påbörjas. Underlag för beslut kan hämtas från IAF:s statistikdatabas från och med den 1 februari varje år. Beräkning, beslut och utbetalning skulle därför kunna ske årligen i februari månad vilket är fyra månader tidigare än idag.

5.2.2 Prognos över bidrag baserat på finansieringsavgiften 2017-2021

Enligt IAF:s beräkningar kommer ett bidrag baserat på finansieringsavgiften enligt ovanstående konstruktion innebära att det totala bidraget som ska betalas

²⁶ Bidraget till Sveriges Entreprenörers arbetslöshetskassa är borträknat eftersom arbetslöshetskassan har fusionerats.

²⁷ IAF bedömer att bidragskonstruktionen inte behöver någon övrig begränsningsregel då de rörliga variablerna till grund för finansieringsavgiften och därmed bidraget begränsas genom att medlemsantalet som mest kan uppgå till 1 999 medlemmar och att det högsta dagpenningbeloppet (för närvarande 910 kronor) bestäms av regeringen i förordningen (1997:235) om arbetslöshetsförsäkring. Det maximala bidraget skulle för en arbetslöshetskassa med 1 999 medlemmar och 910 kronor i genomsnittlig dagpenning uppgå till 2 145 000 kr.



ut till arbetslöshetskassorna kommer att uppgå till omkring 2 miljoner kronor per år fram till år 2021.

Tabell 5: Prognos över bidrag baserat på finansieringsavgiften 2017-2021 (kronor)

	2017	2018	2019	2020	2021
Hamnarbetarnas	1 176 000	1 191 000	1 166 000	1 142 000	1 118 000
Skogs- och lantbrukstjänstemännens-	788 000	857 000	847 000	838 000	828 000
Summa	1 964 000	2 048 000	2 013 000	1 980 000	1 946 000

Källa: IAF

IAF bedömer att bidraget enligt den nya bidragskonstruktion i genomsnitt kommer att vara omkring 6,3 miljoner kronor lägre än vad den nuvarande bidragskonstruktionen innebär.

5.2.3 Andra överväganden

I detta avsnitt redogörs kort för två andra överväganden som IAF har gjort under arbetets gång.

- En bidragskonstruktion bör inte ha några trösklar

Den föreslagna konstruktionen innehåller en tröskeffekt då en arbetslöshetskassas medlemsantal sjunker från 2 000 till 1 999 medlemmar. IAF bedömer dock att det är en ofrånkomlig lösning om bidragskonstruktionen inte ska omfatta arbetslöshetskassor som inte behöver bidraget. Någonstans måste en gräns för vilka som ska omfattas av bidraget dras. Även den nuvarande konstruktionen innehåller trösklar vid 14 999 respektive 10 000 medlemmar.

- En bidragskonstruktion som bygger på medlemsantal

En bidragskonstruktion som bygger på medlemsantal skulle vara fullt möjlig. Eftersom medlemsantalet redan ingår som faktor i den föreslagna konstruktionen så är IAF:s bedömning att en sådan konstruktion inte har något mervärde. Bidrag baserat på medlemsantal skulle också behöva kombineras med en uppräkningsfaktor om inte bidragets betydelse skulle urholkas genom inflationen. En uppräkningsfaktor ingår i den föreslagna konstruktionen genom faktorn utbetald ersättning dividerad med ersättningsdagar vilket motsvarar den genomsnittliga dagpenningen.

6 Slutsatser

Genom historien har staten haft gränser för hur små arbetslöshetskassorna får vara, både för att fortleva och bildas. Staten har samtidigt gett ett ekonomiskt stöd till små arbetslöshetskassor. Krav på en viss storlek för att fortleva finns inte längre kvar men ett ekonomiskt stöd i form av ett särskilt statsbidrag har betalats ut sedan 2009. Bidraget betalas ut till små arbetslöshetskassor med höga administrationskostnader. År 2016 betalades ett bidrag om totalt 7,6 miljoner kronor till 7 arbetslöshetskassor.



6.1 Mindre konsekvenser för helheten men större konsekvenser för två arbetslöshetskassor om bidraget slopas

IAF bedömer att det endast är de två minsta arbetslöshetskassorna, Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor som är beroende av ett bidrag för att ekonomin långsiktigt ska vara i balans och medlemsavgifterna ska kunna hållas på en rimlig nivå. Även om övriga arbetslöshetskassor anser att ett bidrag behövs bedömer IAF att medlemsavgiftshöjningar skulle kunna kompensera ett slopat bidrag för dessa. Arbetslöshetskassorna anser att höjda medlemsavgifter i sin tur skulle leda till färre medlemmar. IAF bedömer dock att de medlemsavgifter som skulle behövas tas ut av medlemmarna ändå skulle vara rimliga och att de nya medlemsavgiftsnivåerna inte skulle sticka ut i förhållande till övriga arbetslöshetskassors. Historiskt verkar också ett bidrag inte ha förhindrat medlemsminskningen hos de små arbetslöshetskassorna. Möjligtvis har den skett i lägre takt.

IAF bedömer att ett slopat bidrag innebär lägre kostnader för staten med omkring 8,3 miljoner kronor årligen fram till år 2021.²⁸

6.2 Fusioner är en möjlighet om bidraget slopas

Om bidraget till arbetslöshetskassorna slopas kan Hamnarbetarnas- och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor behöva fusioneras med någon annan arbetslöshetskassa eller på annat sätt upphöra med verksamheten. För övriga arbetslöshetskassor bedömer IAF konsekvenserna som begränsade.

Om bidraget slopas vill IAF vill framhålla att det tydligt ska framgå när bidraget betalas ut för sista gången. IAF bedömer att det ger berörda arbetslöshetskassor tillräckligt med tid för att söka fusionspartner och genomföra en fusion.

Om en fusion av någon anledning inte är möjlig vill IAF framhålla att det också är möjligt för medlemmarna i en arbetslöshetskassa att söka inträde i en annan arbetslöshetskassa. Exempelvis har alla möjlighet att söka anslutning till Arbetslöshetskassan Alfa. Andra arbetslöshetskassor kan också utöka sitt verksamhetsområde och möjliggöra medlemskap där. IAF bedömer därför att ett slopat bidrag inte behöver leda till att någon ställs utanför arbetslöshetsförsäkringen.

I sammanhanget vill IAF framhålla att det är arbetslöshetskassornas styrelser och ledning som ansvarar för organisation och ekonomi.²⁹ Om ekonomiska förutsättningar förändras är det styrelsen och ledningen som ska vidta lämpliga åtgärder utifrån detta.

²⁸ Genomsnitt av prognostiserat bidrag i tabell 3.

²⁹ 23 och 24 §§ LAK m fl.



6.3 Om bidrag ska betalas ut bör det konstrueras på annat sätt

IAF anser inte att den nuvarande bidragskonstruktionen är ändamålsenlig. Förutom att bidrag betalas till arbetslöshetskassor som skulle kunna kompensera bidraget med medlemsavgiftshöjningar innebär bidragskonstruktionen bland annat att arbetslöshetskassornas incitament att hålla nere de administrativa kostnaderna påverkas negativt. Vissa arbetslöshetskassors bidrag överstiger också den finansieringsavgift de betalar till staten vilket indirekt innebär att de är befriade från att betala finansieringsavgift. Vilket bidrag en arbetslöshetskassa ska få är också svårt att prognostisera för de berörda arbetslöshetskassorna.

Utifrån IAF:s konstaterande om vilka arbetslöshetskassor som är beroende av bidraget bedömer IAF att arbetslöshetskassor som har omkring 2 000 medlemmar eller färre får svårt att bedriva verksamheten utan någon form av ekonomiskt stöd.

Om ett bidrag till små arbetslöshetskassor ska fortsätta betalas ut föreslår IAF därför en ny bidragskonstruktion där bidrag ges till arbetslöshetskassor som har färre än 2 000 medlemmar under hela det föregående året och att bidraget uppgår till 90 procent av arbetslöshetskassans finansieringsavgift föregående år.

Med ovanstående bidragskonstruktion bedömer IAF att kostnaden för staten uppgår till omkring 2 miljoner kronor årligen fram till år 2021. IAF bedömer att detta, jämfört med den nuvarande bidragskonstruktionen, innebär en lägre kostnad för staten med omkring 6,3 miljoner kronor årligen.



7 Källor

7.1 Författningar och propositioner

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring

Förordningen (1997:235) om arbetslöshetsförsäkring

Proposition 1996/97:107 *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*

Proposition 2006/07:15 *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*

Proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*

7.2 Utredningar och rapporter

Mer trygghet och bättre försäkring, Parlamentariska socialförsäkringsutredningen, SOU 2015:21

Arbetslöshetskassornas eget kapital, IAF 2015:9

Uppböörden av finansieringsavgift från arbetslöshetskassorna, IAF 2014:14

Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, IAF 2013:2

7.3 Övrigt

IAF:s statistikdatabas: www.iaf.se

Arbetslöshetskassornas årsredovisningar 2015

Regeringsbeslut *Uppdrag att betala ut särskilt bidrag till vissa arbetslöshetskassor*, A2009/2009/AE

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, A2015/03285/A



Bilaga: Beräkningar och statistiska prognoser

Eget kapital vid ett slopat bidrag

I rapporten konstateras att Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännen är de två arbetslöshetskassor som är mest beroende av det nuvarande bidraget.

Om Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännen använder eget kapital för att finansiera ett slopat bidrag kommer eget kapital att halveras efter två år och vara helt uttraderat efter 4 år.

Tabell 1: Kostnadstäckning om bidraget slopas (månader)³⁰.

	Kostnadstäckning	-bidrag	Skillnad	Efter 2 år	Efter 4 år
Hamnarbetarnas	12,9	9,6	3,3	6,3	-0,3
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	12,7	9,5	3,2	6,3	-0,1

Av de uppgifter som arbetslöshetskassorna lämnat om preliminärt eget kapital 2016-12-31 kan vi dra samma slutsats. Kostnadstäckningen minskar med en fjärdedel av den ursprungliga nivån för varje år.

IAF:s förslag till en ny bidragskonstruktion och dess konsekvenser

Om ett bidrag ska finnas kvar föreslår IAF i rapporten en annan konstruktion.

För arbetslöshetskassor där medlemsantalet understeg 2 000 medlemmar varje månad under det föregående året ges ett bidrag enligt formeln

$$\text{bidrag} = 0,9 * \text{finansieringsavgift föregående år}$$

Om arbetslöshetskassor mellan 2 001 och 14 999 medlemmar inte får något bidrag behöver de kompensera detta genom att höja medlemsavgiften med mellan 2 och 19 kr per medlem och månad.

Om arbetslöshetskassor med upp till 2000 medlemmar får ett bidrag om 90 procent av finansieringsavgiften behöver de kompensera det tidigare bidraget med en höjning av medlemsavgifterna med mellan 17 och 19 kr per medlem och månad.

Ovanstående lösning ger då ungefär samma effekt för alla arbetslöshetskassor det vill säga avgiftshöjningar upp till 19 kr per medlem och månad

³⁰ Kostnadstäckning 2015-12-31. Kostnadstäckningen är ett nyckeltal som visar hur länge eget kapital kan täcka arbetslöshetskassornas kostnader.



Tabell 2: En ny bidragskonstruktion i förhållande till den nuvarande bidrag (kr)

	Finansieringsavgift 2016	Bidrag 2016	Skillnad mot ny bidragskonstruktion	Skillnad per medlem och månad
Hamnarbetarnas	1 148 130	1 033 317	-302 651	-19,28
Skogs- och lantbrukstjänstemännens	860 080	774 072	-212 426	-17,10

Det högsta bidraget som kan betalas ut enligt en ny bidragskonstruktion

Den högsta dagpenningen är för närvarande 910 kr.

Den högsta finansieringsavgiften för arbetslöshetskassor som omfattas av bidraget är

$$1,31 * 1999 * 910 = 2\,383\,008 \text{ kr}$$

Det högsta bidraget enligt den nya konstruktionen är

$$0,9 * 2\,383\,008 = 2\,144\,707 \text{ kr}$$



Medlemsavgifter

Tabell 3: Medlemsavgifter i januari 2016

	Medlemsavgift	Medlemsavgift kollektivt ansluten
GS	155	
Sekos	149	140
Hamnarbetarnas	145	
Byggnadsarbetarnas	130	121
Hotell- och Restauranganställdas	130	
Journalisternas	130	
Pappersindustriarbetarnas	129	
Svensk Handels Arbetslöshetskassa	129	
Småföretagarnas	128	
Sveriges arbetares	125	
Alfa	120	
Handelsanställdas	120	
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	120	
Transportarbetarnas	120	
Sveriges Entreprenörers	119	
IF Metalls	116	106
Fastighets	115	
Ledarnas	115	
Vision	115	
Livsmedelsarbetarnas	112	
Unionens	112	
Säljarnas	110	
Kommunalarbetarnas	105	92
Akademikernas	100	
Elektrikernas	100	
Lärarnas	100	
STs	90	
Finans- och Försäkringsbranschens	85	



Statistiska prognoser

Prognoserna som är gjorda i rapporten bygger på data från IAF:s statistikdatabas.³¹ Prognoserna är gjorda i olika steg:

För de arbetslöshetskassor som fick bidrag 2016 har två separata tidsserieregressioner på kassornas medlemsantal för tiden 2004-2016 genomförts. Dels med tiden och medlemsavgiften som förklaringsvariabler, dels med enbart tiden som förklaringsvariabel. När bara tiden är signifikant, görs en framskrivning av medlemsantalet med hjälp av den skattade förändringstakten.

I nästa steg har sambandet mellan medlemsantal och administrationskostnader utretts. När bara tiden används görs en framskrivning av medlemsantalet med hjälp av regressionens förändringstakt. Om analysen visar att medlemsantalet också är beroende av medlemsavgiften, görs en årsvis framskrivning. Först beräknas ökningen av administrationskostnaderna. Ökningen antas kompenseras med avgiftshöjning, som i sin tur påverkar medlemsantalet påföljande år i tillägg till den årliga förändringstakten.

Utifrån framskrivningarna beräknas i det sista steget det årliga bidraget till respektive arbetslöshetskassa.

Regressioner för arbetslöshetskassorna

För de arbetslöshetskassor som har mindre än 20 000 medlemmar och därmed så småningom skulle kunna vara aktuella för bidrag har IAF genomfört regressioner på medlemsantalet med tiden och medlemsavgifter som förklarande variabler. Den beroende variabeln är logaritmen av medlemsantalet. De förklarande variablerna är tiden mätt i månader där $t=1$ för december 2004 och logaritmen för medlemsavgiften för medlemmar som inte är arbetslösa. Underlaget är månadsdata för perioden 2004-2016 hämtade från IAF:s statistikdatabas.

³¹ <http://www.iaf.se/Statistik/Statistikdatabasen/>



Tabell 4: Regressioner för arbetslöshetskassorna

	Konstant	Tid	Medlemsavgift	R ²
Hamnarbetarnas	7,4***	-0.0024***		84,1
	7,5***	-0.0025***	-0,021	84,3
Journalisternas	9,6***	-0,0016***		89,1
	9,6***	-0,0017***	-0,009	89,1
Pappersarbetarnas	9,9***	-0,0029***		92,6
	9,8***	-0,0027***	0,022	92,7
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	7,1***	-0,0021***		84,5
	7,1***	-0,0020***	0,007	84,5
Sveriges Arbetares	9,2***	-0,0056***		91,9
	9,9***	-0,0071***	-0,119***	94,4
Svensk Handels	10,1***	0,0065***		92,4
	11,1***	-0,0082***	-0,170***	94,8
Säljarnas	9,4***	-0,0039***		96,1
	9,4***	-0,0039***	0,0018	96,1

*** Signifikant på 99%-nivå

Regressionerna visar att tiden har ett mycket stort förklaringsvärde och visar att den trendmässiga nedgången är stark. Tiden kan ses som en förklaring till de strukturella förändringar i den svenska ekonomin och särskilt i de branscher som dessa arbetslöshetskassor tillhör. För två arbetslöshetskassor framgår att medlemsavgiften också är en starkt förklarande variabel. Eftersom värdena är logaritmiska är koefficienten för medlemsavgiften också dess elasticitet vilket innebär att den visar den procentuella förändringen av den beroende variabeln. För Sveriges arbetares arbetslöshetskassa innebär det att en procents ökning av medlemsavgiften ger 0,12 procents nedgång av medlemsantalet. Motsvarande tal för Svensk handels är 0,17 procent. Eftersom värdena beräknas per månad så är den årliga förändringstakten koefficienten för tiden upphöjt i 12.

$$\beta_t \text{ år} = (1 + \beta_t \text{ månad})^{12} - 1$$

I tabell 5 redovisas den procentuella årliga nedgången för regressioner utan att medlemsavgiften är med som förklarande variabel.

Tabell 5: Årlig förändringstakt av medlemsantalet

	Årlig förändringstakt %
Hamnarbetarnas	-2,8
Journalisternas	-1,9
Pappersindustriarbetarnas	-3,5
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	-1,9
Sveriges Arbetares	-6,6
Svensk Handels	-7,5
Säljarnas	-4,6

Tabellen visar att Journalisternas och Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor har den lägsta procentuella minskningen där medlemsantalet minskar med 1,9 procent varje år. De arbetslöshetskassor som minskar mest är Sveriges Arbetares med 6,6 procent och Svensk Handels med 7,5 procent.



Regression för administrationskostnader

En regression av administrationskostnaderna per medlem med tiden och antal medlemmar som förklarande variabler har också genomförts. Regressionen har genomförts på årlig paneldata för samtliga arbetslöshetskassor för åren 2004-2015, med en slumpmässig normalfördelad konstant. Resultatet redovisas i tabell 6.

Tabell 6: Regression på administrationskostnader per medlem för åren 2004-2015

Förklarande varabel	Koefficient
Medlemmar	-0,30***
År	0,04***
-2*Log likelihood	-155,1

*** Signifikant på 99%-nivå

Tabell 6 visar att både antal medlemmar och tiden spelar betydande roll för att förklara administrationskostnaderna per medlem. Administrationskostnaderna per medlem ökar med 4 procent per år och en procent högre medlemsantal minskar administrationskostnaderna per medlem med 0,3 procent.

Prognos på medlemsantal med dagens bidragssystem.

Två olika modeller har använts för att göra prognoser för medlemsantalet fram till år 2021. Det är dels en modell för de arbetslöshetskassor där medlemsavgiften inte verkar spela någon roll för medlemsutvecklingen (Hamnarbetarnas, Journalisternas, Pappersindustriarbetarnas, Skogs- och lantbrukstjänstemännens och Säljarnas), dels en modell för Sveriges Arbetares och Svensk Handels arbetslöshetskassa där medlemsavgiften spelar roll.

För de senare sker beräkningen årsvis. För varje år beräknas förändringen av administrationskostnaderna. Administrationskostnadernas ökning antas bidra till en lika stor ökning av medlemsavgiften för kommande år. Därefter beräknas medlemsantalet med hjälp av den årliga förändringstakten och elasticiteten på medlemsavgiften.

För Svensk Handels arbetslöshetskassa beräknas medlemsantalet år 2019 understiga 10 000 medlemmar. Därmed är de med nuvarande bidragssystem berättigade till ett högre bidrag. Det kan då förväntas att arbetslöshetskassan sänker medlemsavgiften. I prognosen har IAF antagit att avgiften inte sänks till en nivå lägre än 100 kronor vilket var bland de lägsta avgifterna 2016.

I tabell 7 redovisas arbetslöshetskassornas medlemsantal, medlemsavgift och förväntat bidrag enligt det nuvarande bidragssystemet för perioden 2017-2021.



Tabell 7: Prognostiserad medlemsantal, medlemsavgift (kr) och bidrag (tkr) enligt nuvarande system

		2017	2018	2019	2020	2021
Hamnarbetarnas	Medlemsantal	1 315	1 278	1 242	1 207	1 173
	Medlemsavgift	148	152	157	162	167
	Bidrag	1 360	1 389	1 397	1 404	1 411
Journalisternas	Medlemsantal	11 349	11 134	10 922	10 715	10 511
	Medlemsavgift	134	138	142	146	150
	Bidrag	0	0	0	0	0
Pappersindustriarbetarnas	Medlemsantal	13 866	13 385	12 921	12 473	12 041
	Medlemsavgift	135	140	144	149	154
	Bidrag	368	384	403	421	439
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	Medlemsantal	947	929	911	894	877
	Medlemsavgift	125	129	132	136	140
	Bidrag	974	959	970	981	992
Svensk Handels	Medlemsantal	11 179	10 195	9 278	8 707	7 889
	Medlemsavgift	126	121	100	100	100
	Bidrag	1 576	1 529	1 499	4 392	4 375
Sveriges Arbetares	Medlemsantal	5 043	4 623	4 232	3 874	3 544
	Medlemsavgift	142	144	148	152	157
	Bidrag	973	1 067	1 156	1 236	1 308
Säljarnas	Medlemsantal	6 826	6 512	6 212	5 926	5 653
	Medlemsavgift	114	118	122	126	131
	Bidrag	1 667	1 691	1 710	1 726	1 743
Summa bidrag		6 918	7 019	7 135	10 160	10 268

Prognos på medlemsantal med föreslagen bidragskonstruktion.

IAF föreslår ett system som bygger på att arbetslöshetskassor med färre än 2 000 medlemmar får ett bidrag som motsvarar 90 procent av föregående års finansieringsavgift. Bidraget skulle i dag betalas ut till två arbetslöshetskassor: Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens.

Finansieringsavgiftens storlek bestäms av antalet medlemmar i arbetslöshetskassan samt den genomsnittliga dagpenningen för dem med inkomstrelaterad ersättning.

För att bestämma dagpenningen har en regression genomförts på historiska månadsvisa data.³² I regressionen har hänsyn tagits till att taket på dagpenningen höjdes i september 2015 från 680 kronor per dag till 910 kronor för de 100 första

³² <http://www.iaf.se/Statistik/Statistikdatabasen/>



dagarna genom att införa en dummy från och med den månaden. Resultatet redovisas i tabell 8.

Tabell 8: Regression på den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen

	Konstant	Månad	Dummy	R ²
Hamnarbetarnas	6,4***	0,00022**	0,095***	96,7
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	6,5***	0,00018***	0,132***	78,0

** signifikant på 95%-nivå *** signifikant på 99%-nivå

Koefficienten per månad innebär att den årliga ökningen på den genomsnittliga dagpenningen blir 0,26 procent för Hamnarbetarnas arbetslöshetskassa och 0,21 procent för Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa.

Dessa tal sätts sedan in i en modell för att beräkna det föreslagna bidraget på 90 procent av finansieringsavgiften.

I tabell 9 redovisas medlemsantal, medlemsavgift och förväntat bidrag för Hamnarbetarnas och Skogs- och lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor enligt det föreslagna bidragssystemet för perioden 2017-2021.

Tabell 9: Prognostiserad medlemsantal, medlemsavgift (kr) och bidrag (tkr) enligt det föreslagna systemet.

		2017	2018	2019	2020	2021
Hamnarbetarnas	Medlemsantal	1 315	1 278	1 242	1 207	1 173
	Medlemsavgift	160	167	174	182	190
	Bidrag	1 176	1 191	1 166	1 142	1 118
Skogs- och Lantbrukstjänstemännens	Medlemsantal	947	929	911	894	877
	Medlemsavgift	134	140	145	151	157
	Bidrag	788	857	847	838	828
<i>Summa bidrag</i>		<i>1 964</i>	<i>2 048</i>	<i>2 013</i>	<i>1 980</i>	<i>1 946</i>

Enligt analysen ovan har medlemsavgiften liten betydelse för medlemsantalet så de prognostiserade medlemsantalen är desamma som i tabell 7.