

2025-01-14

Dnr: A2024/00882

Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringen.se

Yttrande över betänkandet ”Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig”, SOU 2024:49

Sveriges a-kassor har getts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet
Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. Vårt yttrande framgår av bilagda
skrivelse.

Med vänlig hälsning

Sveriges a-kassor

Harald Petersson

Ordförande

Innehåll

Inledning	3
Systematiskt beredskapsarbete och samverkan	3
Beredskap och samverkan	3
Åläggande att delta i beredskapsarbetet	3
Förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden och betala ut arbetslöshetsersättning	4
Preliminär arbetslöshetsersättning	4
Upprepning av tidigare verkställd utbetalning samt övergång från gamla försäkringen	4
14-dagars gränsen	4
Den preliminära arbetslöshetsersättningen bör inte periodiseras till en viss bestämd månad	5
A-kassorna ska inte betala tillbaka statsbidrag för belopp som inte återkrävs	5
Den preliminära arbetslöshetsersättningen bör undantas från skatteplikt	6
Konsekvensanalys	6
Strategiskt Beredskapsarbete	6
Utökad Samverkan	6
Påverkan på systemstöd	7
Påverkan på infrastruktur	8
Påverkan på medlemmar och möjliggörande finansieringsmodell	8

Inledning

Sveriges a-kassor har givits möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet *Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig*. Vi välkomnar utredarens förslag som helhet, men vi vill framföra några synpunkter som redovisas nedan.

Systematiskt beredskapsarbete och samverkan

Beredskap och samverkan

Vi ser positivt på ökad samverkan inom a-kassekollektivet inför och vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig för att upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten.

Även om ansvaret för att bedriva beredskapsarbete, såsom utredaren framhåller, åligger varje enskild a-kassa, anser vi att det finns betydande fördelar med samverkan även i detta arbete. Samtliga a-kassor står inför liknande utmaningar och har gemensamma externa beroenden, vilket gör ett samordnat angreppssätt både effektivt och ändamålsenligt.

Det stämmer även, som utredaren skriver, att varje a-kassa har sina egna verksamhets- och IT-system men systemen som används för hantering av arbetslöshetsersättningen är gemensamma för samtliga a-kassor. Ansvaret för att dessa system uppfyller grundläggande och särskilda säkerhetskrav är således gemensamt.

Utredaren föreslår att Myndigheten för samhällsskydd- och beredskaps, MSB:s, ramverk kan var vägledande för a-kassorna. Förslaget välkomnas och vi ser det som en fördel om man inom a-kassekollektivet i beredskapsarbetet kan arbeta enligt en gemensam standard som inte bara är vägledande, utan även antagen.

Åläggande att delta i beredskapsarbetet

Som utredningen påpekar är det viktigt för ett fungerande beredskapsarbete att det etableras formaliserade strukturer som underlättar samverkan mellan staten och a-kassorna. Detta är något som i dagsläget saknas, och vi ser positivt på att sådana strukturer upprättas.

Enligt utredningen ska åläggande att delta i beredskapsarbete inte innebära något avsteg från ansvarsprincipen (dvs att varje a-kassa har ett enskilt ansvar för sitt beredskapsarbete) samt att a-kassornas självständiga samverkan med en eller flera externa aktörer eller andra a-kassor inte ska begränsas.

Förhinder för arbetslöshetskassorna att handlägga ärenden och betala ut arbetslöshetsersättning

Preliminär arbetslöshetsersättning

Vi är övergripande positiva till möjligheten att betala ut preliminär arbetslöshetsersättning vid störningar i den ordinarie hanteringen. Vi ställer oss också bakom den lösning som innebär upprepning av en tidigare verkställd utbetalning.

När en störning i den ordinarie hanteringen uppstår hos a-kassan är det dock troligt att den medför en stor anhopning av ärenden som kommer att kunna hanteras först i ett senare skede. Det är därför viktigt att hanteringen av den preliminära ersättningen kan ske på ett så smidigt och enkelt sätt som möjligt så att dess negativa effekter på ersättningstagare och handläggningstider kan minimeras. Nedan redovisas i vilka delar vi anser att förslaget kan ändras eller förtydligas.

Upprepning av tidigare verkställd utbetalning samt övergång från gamla försäkringen

Utredningen föreslår att preliminär arbetslöshetsersättning ska baseras på den senaste ordinarie utbetalningen till mottagare som erhöll ersättning vid detta tillfälle, och till samma belopp som då utbetalades. Vi vill dock uppmärksamma att a-kassorna kan komma att ha flera ordinarie utbetalningar per månad, vilket innebär att den preliminära ersättningen i vissa fall endast skulle kunna komma att omfatta en mindre andel av de som får ersättning en viss månad.

För att hantera denna utmaning föreslår vi att den preliminära ersättningen i stället baseras på samtliga utbetalningar för den föregående månaden. Detta skulle ge en mer heltäckande grund för preliminär ersättning och minska risken för att vissa mottagare inte inkluderas.

Förslaget om att endast personer som omfattas av den nya försäkringen har rätt till preliminär ersättning och inte de som har ersättning i den gamla försäkringen leder till att likabehandlingsprincipen inte efterlevs. I förslaget hänvisas de som omfattas av den gamla försäkringen till kommunerna ekonomiska bistånd (jfr SOU 2024:49 sid 254). De personer som har tillgångar måste sannolikt realisera dessa innan de kan få ekonomiskt bistånd via kommunerna. Vid störning, kris eller krig kan detta vara svårt att realisera. Vi anser att bägge grupper bör ha rätt till preliminär ersättning. Över tid kommer de som omfattas av gamla försäkringen bli allt färre.

14-dagars gränsen

Det kan förekomma situationer där a-kassan redan på förhand kan konstatera att en störning kommer att bli varaktig. I det läget skulle det vara kontraproduktivt att invänta en konstruerad tidsgräns. Beroende på den enskilda a-kassans ordinarie

utbetalningstillfällen kan det även vara nödvändigt att göra flera utbetalningar av preliminär arbetslöshetsersättning under en kort tid. Vi anser därför att denna begränsning inte ska införas.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen bör inte periodiseras till en viss bestämd månad

Utredningen föreslår vidare att den preliminära arbetslöshetsersättningen ska anses avse ersättning för månaden före den månad som a-kassan varit förhindrad att betala ut ersättning. I den del som det i efterhand visar sig att ersättning har betalats ut felaktigt för den specifika månaden är ersättningstagaren strikt återbetalningsskyldig och a-kassan har en oinskränkt kvittningsrätt.

Vid en efterföljande ordinarie utredning kan det visa sig att ersättningstagaren är berättigad till ersättning helt eller delvis för andra månader än den månad som utredningen förordar. I en sådan situation framstår det som opåkallat att a-kassan återkräver den preliminärt utbetalade ersättningen samtidigt som ersättning betalas ut för annan tid. En sådan hantering skulle helt i onödan medföra men för den enskilde (särskilt om återkravet avser ersättningen före skatt) och även ett merarbete för a-kassan. Den preliminära ersättningen bör i stället betraktas som en ren kontantutbetalning, som ska regleras mot hela den ersättning som den ersättningsberättigade slutligen har rätt till. Vi anser att begränsningen inte bör införas.

A-kassorna ska inte betala tillbaka statsbidrag för belopp som inte återkrävts

Utredningen föreslår att a-kassorna, till skillnad från vad som gäller för ordinarie arbetslöshetsersättning, ska bli skyldiga att återbetala statsbidrag för belopp som a-kassan har avstått från att återkräva vid preliminär arbetslöshetsersättning.

Med "avstått från att återkräva" avses det som i nuvarande lag benämns som eftergift. Möjligheten till eftergift är inte en frivillig åtgärd för a-kassorna, utan utgör enligt rättspraxis en rättighet för den återbetalningsskyldige. A-kassorna är därmed skyldiga att bevilja eftergift när de villkoren är uppfyllda.

När det gäller preliminär arbetslöshetsersättning anser utredningen att a-kassan vid prövningen av eftergift särskilt bör beakta att det är a-kassans initiativ att lämna preliminär arbetslöshetsersättning som kan ge oskäligen ekonomiska verkningar för mottagare som inte ens ansökt om ersättning. Vi anser att den ekonomiska risken för dessa konsekvenser av föreslagen hantering inte bör bäras av a-kassorna. Således bör a-kassorna inte åläggas ett större återbetalningsansvar än vad som tidigare har gällt.

Den preliminära arbetslöshetsersättningen bör undantas från skatteplikt

Av utredningens förslag framgår att man förutsätter att återkrav av preliminär arbetslöshetsersättning kommer att omfatta även till Skatteverket inbetald skatt. För det fall att a-kassan inte skulle ha åtkomst till sitt ärendehanterings- och utbetalningssystem kan det dock vara så att a-kassan inte har tillgång till verkställda skatteavdrag på individnivå när en tidigare utbetalning ska upprepas. Mot den bakgrunden bör den preliminära arbetslöshetsersättningen vara undantagen från skatteplikt. Ett annat skäl är att den dryga tredjedel av utbetalningarna som leder till för hög ersättning inte kommer att leda till bruttoåterkrav, vilket skulle minska olägenheterna betydligt för den kategorin av ersättningstagare. När a-kassorna slutligt beräknar och bestämmer den ordinarie arbetslöshetsersättningen inträder skattskyldighet för den del av den preliminära arbetslöshetsersättningen som har varit korrekt utbetald.

Konsekvensanalys

Utredningen menar att förslaget inte kommer att leda till några betydande ekonomiska effekter för a-kassorna. Detta vänder vi oss bestämt emot och vill i sammanhanget framhålla att även våra samarbetsparter myndigheterna IAF och Arbetsförmedlingen, som i allt väsentligt påverkas i mindre grad än a-kassorna av utredningens förslag, har tagit höjd för ökade personella kostnader för att hantera a-kassornas inkludering i sektorns systematiska beredskapsarbete.

I nedanstående text redovisar vi den emotsedda påverkan av förslaget på a-kassekollektivets (a-kassornas och Sveriges a-kassors) verksamhet och dess systemstöd.

Strategiskt Beredskapsarbete

Det strategiska beredskapsarbetet är att betrakta som en ny verksamhet för a-kassekollektivet. Arbetet kan ses som en utökning av det strategiska informationssäkerhetsarbete som redan idag bedrivs men med den skillnaden att det här tillkommer en betydande extern samverkan med parter inom beredskapssektorn. Detta består bland annat av löpande operativ, taktisk och strategisk samverkan i syfte att stärka motståndskraften inom sektorn och att skapa krisberedskapsplaner samt att delta i åtföljande krisberedskapsövningar. Vi ser att här också kan ingå att hantera krigsplacering. För att kunna samverka uthålligt över tid behöver a-kassekollektivet utöka sina personella resurser med dedikerad kompetens på området. Vi bedömer det personella resursbehovet till 3 nya heltidstjänster.

Utökad Samverkan

Bedömningen i remissen är att a-kassornas uppdrag, att administrera arbetslöshetsförsäkringen, utgör samhällsviktig verksamhet som behöver bedrivas i enlighet med myndighetslika krav på tillgänglighet till systemen men också i form av

krisberedskap med manuella krisrutiner och utökade befogenheter i krislägen. För att tillse att kraven enligt ovan tas omhand och implementeras i verksamheten ska ett systematiskt beredskapsarbete bedrivas. En utökad samverkan kan ses som en möjliggörare för den nya verksamheten Strategiskt Beredskapsarbete och avser den interna koordination som behöver ske mellan de 24 a-kassorna och Sveriges a-kassor som tillsammans utgör a-kassekollektivet. Utredningen ger vidare förslaget att utföra ändringar i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK, så att detta nya ansvar tydligt ska framgå vilket vi välkomnar. Organisationen Sveriges a-kassor kan, enligt utredningens mening, ha en roll i den utökade samverkan som nu föreslås gälla för varje arbetslöshetskassa inför och vid frestida kris-situationer och höjd beredskap, något som vi bekräftar. Vi bedömer det personella resursbehovet för utökad samverkan till 2 nya heltidstjänster.

Påverkan på systemstöd

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har i sin analys uppskattat att drygt en tredjedel av de preliminära utbetalningarna kommer att avse för höga belopp. Om dessa felaktiga utbetalningar i efterhand ska krävas åter kommer det att leda till omfattande merarbete för a-kassorna och ett därmed ökat resursbehov. Det är därför av vikt att a-kassorna får tillgång till ett för ändamålet anpassat systemstöd för att minimera manuell handläggning. Därtill tillkommer att systemen idag inte är uppbyggda för hantering av preliminär ersättning. En rad ytterligare frågor dyker upp som behöver lösas. Exempel på sådana är hur statsbidraget ska sökas samt hur bankutbetalning och rapportering till a-kassorna, när system åter är i gång, ska hanteras.

Utöver en ökad arbetsbelastning för a-kassorna kommer det även att orsaka olägenheter för de ersättningstagare som har fått för mycket ersättning utbetald. Om den preliminära ersättningen ska vara skattepliktig kommer, i de allra flesta fall, mottagaren att behöva betala tillbaka ett bruttobelopp, det vill säga en större summa än det nettobelopp hen har fått utbetalt (detta med anledning av att beslut om återkrav i allmänhet inte hinner fattas innan skatten är slutredovisad för utbetalningsmånaden). Det kan även befaras att vissa mottagare av ersättningen kommer att ha förbrukat den i tron att utbetalningen har varit korrekt. Det är därför även troligt att Kronofogdemyndigheten får ökade kostnader sett till en ökad tillströmning av indrivningsärenden. Vid hög arbetslöshet kan kostnadsökningarna för a-kassorna och samhället i övrigt bli märkbara.

Vi bedömer kostnaderna för anpassningar av systemen i syfte att systemera för de föreslagna preliminära utbetalningarna till 6,2–9,2 MSEK, detta gäller under förutsättning att ändringarna består av att förändra redan befintliga ärendeflöden och verksamhetslogik. Om vi i stället behöver ta in ny information och skapa ny logik kommer påverkan bli större och kostnaderna riskerar att fördubblas.

Påverkan på infrastruktur

Bedömningen i remissen är att a-kassornas uppdrag, att administrera arbetslöshetsförsäkringen, utgör samhällsviktig verksamhet som behöver bedrivas i enlighet med myndighetslika krav på tillgänglighet. Det kommer även att påverka den infrastruktur som a-kassornas systemstöd implementeras på. Bedömningen är att kostnaderna för infrastruktur kan komma att öka med 20 - 30% beroende på alternativ för realisering, detta motsvarar en kostnadsökning på mellan 4–6 MSEK årligen.

Påverkan på medlemmar och möjliggörande finansieringsmodell

Det är vår uppfattning att ovanstående konsekvenser och åtföljande resursbehov i syfte att ta höjd för myndighetslika krav inte bör belasta medlemmarna utan staten eftersom a-kassornas verksamhet är att betrakta som samhällsviktig. Det är även viktigt att poängtera att flera av de nya kostnader som uppstår (i form av heltidsanställda) är kostnader som inte är av engångskaraktär som vidareutveckling av systemstöd kan sägas vara. Vi ser här ett behov av att diskutera en framtida finansieringsmodell för de tillkommande kraven, i annat fall kommer medlemsavgifterna att påverkas negativt vilket vi ser riskerar att bli kontraproduktivt för omställningsförsäkringen på så vis att antalet arbetslöshetsförsäkrade kan minska vilket i sin tur riskerar att belasta andra välfärdssystem.