

2011-10-25

Ert Dnr Fi2011/2588/S3

SO Dnr 177/11

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

registrator@finance.ministry.se

Yttrande från SO över:

Månadsuppgift – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)

Arbetslöshetskassornas Samorganisation, SO, har givits möjlighet att lämna synpunkter på rubricerat förslag.

Utredningens förslag påverkar arbetslöshetskassorna både som *uppgiftslämnare*, där arbetslöshetskassorna enligt förslaget månadsvis skulle redovisa lämnad arbetslöshetsersättning på individnivå, och som *användare av uppgifterna*, där arbetslöshetskassorna i sin handläggning föreslås få tillgång till uppgifterna.

SO har inhämtat yttranden över förslaget från arbetslöshetskassorna. Inkomna svar bifogas detta yttrande.

SO har sammanfattningsvis följande synpunkter och påpekanden på förslaget:

- SO är positiv till det övergripande syftet som anges i utredningen och till utredningens ansats att automatisera så stor del av handläggningen som möjligt.
- Till den del förslaget berör arbetslöshetskassorna anser SO att den aktuella utformningen av förslaget endast delvis kommer att uppfylla månadsuppgifternas syfte. SO kan inte se att förslaget skulle medföra några administrativa lättnader för arbetslöshetskassorna, åtminstone inte inledningsvis. De framtida möjligheterna med förslaget är dock stora.
- Förslaget skulle ge arbetslöshetskassorna större möjligheter än tidigare att kontrollera att den ersättning som lämnas är riktig.
- SO anser att månadsuppgiften bör innehålla uppgift om arbetad tid. Arbetslöshetskassorna skulle ha betydligt större användning av månadsuppgiften om så var fallet.

- Med det nuvarande regelverket kan arbetslöshetskassorna inte fastställa normalinkomst enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring uteslutande utifrån de uppgifter som skulle lämnas om förslaget blev verklighet. Ytterligare kompletterande uppgifter från arbetsgivaren skulle krävas. Enligt praxis ingår exempelvis inte semesterersättning i underlaget för dagpenningen och tillägg till den vanliga lönen kan endast räknas med om de är regelbundna och normalt förekommande.
- När ersättning avser flera kalendermånader, måste arbetslöshetskassorna veta hur många kronor som avser respektive kalendermånad för att kunna använda uppgiften.
- Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas per vecka. När periodiseringsunderlag ska lämnas av arbetslöshetskassorna, är det inte möjligt att avgöra vilka kalenderdagar ersättningen hänför sig till.
- SO anser att arbetslöshetskassorna bör ges tillgång till uppgifterna ur skatteverkets databas med direktåtkomst. SO kan inte se att den föreslagna lösningen, där den enda skillnaden i praktiken är att den efterfrågade uppgiften fördröjs, är bättre ur integritetssynpunkt. Fördröjningen kan däremot göra månadsuppgifterna mindre användbara för arbetslöshetskassorna.
- De internationella jämförelserna visar att svårigheterna med att införa ett system som det föreslagna inte får underskattas. Det kan finnas anledning att lära av Danmark, där data samlades in under två år innan uppgifterna gjordes tillgängliga för de myndigheter som behövde dem. Informationsinsatser kommer att vara nödvändiga.
- En arbetslöshetsförsäkring där arbetad tid inte är en faktor, måste omarbetas i grunden. SO tror att en arbetslöshetsförsäkring som både tar hänsyn till tidigare inkomster och arbetad tid har bättre förutsättningar att betraktas som rättvis.

Utredningens syften och ansats

SO anser att utredningens syften är eftersträvansvärda och delar utredningens synpunkt att ansatsen bör vara att automatisera handläggningen så långt det är möjligt. Medborgarna har rätt att förvänta sig att handläggningen på myndigheterna och arbetslöshetskassorna är så modern och effektiv som möjligt.

Nyttan av förslaget för arbetslöshetskassorna

Till den del förslaget berör arbetslöshetskassorna anser SO att den aktuella utformningen av förslaget endast delvis kommer att uppfylla månadsuppgifternas syfte. Med det nuvarande regelverket, skulle den föreslagna månadsuppgiften främst vara värdefull för arbetslöshetskassorna i kontrollhänseende. Om arbets-

löshetskassorna har tillgång till uppgifter ur skattedatabasen, ökar exempelvis möjligheterna att upptäcka återkrav vid ett tidigt stadium innan de felaktiga utbetalningarna vuxit sig stora, samt att kontrollera att den lön som angivits på ett arbetsgivarintyg är riktig och att arbetet är ”vitt”.

Under förutsättning att arbetslöshetsförsäkringen inte förändras, men förslaget om månadsuppgifter skulle bli verklighet, skulle arbetslöshetskassorna ändå behöva hämta in kompletterande intyg från arbetsgivarna i nästan samma utsträckning som idag. Det gäller både uppgift om arbetad tid och mer detaljerade uppgifter om inkomst.

Så länge som månadsuppgiften endast har betydelse i kontroller, kan SO inte se att arbetslöshetskassorna får en lättare administration om förslaget genomförs. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen, kan SO inte heller se att arbetsgivarna får lättnader i sin administrativa börda, om inte förslaget om månadsuppgifter eller arbetslöshetsförsäkringen justeras så att arbetsgivarintyget kan förenklas.

De framtida möjligheterna med förslaget är dock stora. Om förslaget ska genomföras, är det angeläget att arbetslöshetsförsäkringen och reglerna kring månadsuppgiften harmoniseras så att förslagets syften kan realiseras.

Månadsuppgiftens innehåll

Uppgift om arbetad tid

SO anser att uppgift om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften. Arbetslöshetskassorna skulle ha betydligt större nytta av månadsuppgiften om så var fallet.

I utredningen anges att uppgift om arbetad tid ”i viss mån” är av nytta för arbetslöshetsförsäkringen (sid 179). Formuleringen är mindre väl vald, eftersom arbetad tid är den allra mest centrala uppgiften i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetsförsäkringen ersätter i första hand förlorad arbetstid. Den som har blivit av med ett heltidsarbete men som har fått ett annat heltidsarbete kan inte få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, även om den nya lönen är mycket lägre än den tidigare.

Utan uppgift om arbetad tid eller frånvaro i kontrolluppgiften är det, med nuvarande regelverk, långt kvar för arbetslöshetskassorna till utredningens vision om en handläggning som så långt som möjligt är automatiserad.

Uppgift om inkomst

Arbetslöshetskassorna kommer även att behöva hämta in närmare uppgift om den enskildes inkomst från arbetsgivarna, eftersom det nuvarande regelverket endast

tillåter att vissa inkomster medräknas i underlaget som ligger till grund för arbetslöshetsersättningen. Exempelvis får inte semestertillägg inräknas i underlaget för dagpenningen enligt Försäkringsöverdomstolens dom 1989:37 (mål nr 914/86), och en bonus eller dylik ersättning måste utgå med viss regelbundenhet för att kunna räknas med (Regeringsrättens mål nr 2445-06).

Periodiseringsunderlag

När månadsuppgifterna ska ligga till grund för en mängd olika beslut inom välfärdssystemen, är det av yttersta vikt att uppgifterna håller en mycket god kvalitet. Därför är det angeläget att det framgår för envar exakt hur uppgiften ska redovisas. SO hade helst sett att utredningen var tydligare rörande i vilka situationer ett periodiseringsunderlag ska fyllas i.

Skulle månadsuppgiften *delvis* avse en annan månad än den aktuella, t ex för att OB-ersättning för en tidigare månad ingår i ersättningen eller för att arbetsgivarens lönesystem har brytpunkter mitt i en kalendermånad, bör det inte bara framgå vilken tid ersättningen avser sammantaget, utan också hur stor ersättning som hänförs till respektive månad. Detsamma gäller om uppgiften avser flera kalendermånader: arbetslöshetskassan behöver uppgift om hur många kronor som avser respektive kalendermånad. I annat fall är månadsuppgiften av ringa användning för arbetslöshetskassorna.

Förslaget påverkar också arbetslöshetskassorna som uppgiftslämnare. SO vill påtala att det inte går att härleda en ersättningsdag ur arbetslöshetsförsäkringen till en viss kalenderdag, bara till en viss kalendervecka.

Vissa arbetslöshetskassor betalar ut arbetslöshetsersättning en gång i månaden, andra betalar ut ersättning varannan vecka. I samtliga fall beräknas dock arbetslöshetsersättningen per vecka; det följer av lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsersättning beräknas genom att den arbetslösa tiden per vecka jämförs med normalarbetstiden, som är den beräknade genomsnittliga veckoarbetstiden före arbetslösheten. Ersättning lämnas enligt en omräkningstabell (se förordningen om arbetslöshetsförsäkring), som medger att mellan fem och noll ersättningsdagar utgår för veckan. Någon koppling till vilken kalenderdag arbetslöshetsersättningen avser finns inte i lagen eller förordningen om arbetslöshetsförsäkring, utöver att det av 20 § lagen om arbetslöshetsförsäkring framgår att ersättning inte lämnas för lördag eller söndag.

Exempel:

En person söker arbetslöshetsersättning för vecka 48 2011. Veckan ligger mellan datumen 2011-11-28 och 2011-12-04. Ersättning för veckan betalas ut till den sökande under december. Efter jämförelse mellan arbetslös tid och normalarbetstid följer av omräkningstabellen i förordningen om arbetslöshetsförsäkring att

den sökande har rätt till 3 ersättningsdagar för veckan. Arbetslöshetskassan kan däremot inte tala om vilka kalenderdagar som ersättningen avser, och när månadsuppgift ska lämnas kan arbetslöshetskassan följaktligen inte heller exakt veta hur stor ersättning som avser november eller december.

Ytterligare uppgifter som är användbara för arbetslöshetskassorna

Av 5 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring framgår att för en sökande som får tjänstepension, ska dagpenningen minska. Idag får arbetslöshetskassorna endast uppgift om tjänstepension från den sökande själv. Detta innebär att arbetslöshetskassorna också skulle ha nytta av uppgifter enligt 15 kap 9 § första stycket 5 skatteförfarandelagen.

Flera arbetslöshetskassor har påtalat att kassorna också har ett behov av kontrolluppgift för näringsverksamhet.

Direktåtkomst

Flera arbetslöshetskassor har i sina yttranden till SO (bifogade till denna skrivelse) menat att arbetslöshetskassorna liksom flera myndigheter bör ha direktåtkomst till uppgifterna i skattedatabasen. SO konstaterar att tidigare förarbeten (Ett utökat elektroniskt informationsutbyte, proposition 2007/08:150, sid 56 ff) haft som utgångspunkt att ett utökat elektroniskt informationsutbyte ska ske genom direktåtkomst.

När uppgifter inte lämnas via direktåtkomst har den utlämnande myndigheten en teoretisk möjlighet att göra en sekretessprövning före utlämnandet. Det förutsätts dock inte att en sådan sekretessprövning utförs i realiteten. SO kan därför inte se att den enskildes integritet skyddas i någon större omfattning med den föreslagna lösningen än om arbetslöshetskassan hade haft tillgång till uppgiften med direktåtkomst. Den fördröjning som det kan innebära att uppgifterna inte lämnas ut genom direktåtkomst, kan däremot göra månadsuppgifterna mindre användbara för arbetslöshetskassan.

Ikraftträdande och genomförande

Jämförelser med de länder som infört eller är i färd med att införa liknande system visar att det är viktigt att inte underskatta svårigheterna med det praktiska införandet av förslaget. Även om SO ser att det skulle kunna vara värdefullt för de enskilda och för arbetslöshetskassorna om månadsuppgiften innehöll ytterligare uppgifter, så finns det en poäng med utredningens förslag att hålla nere antalet uppgifter som ska lämnas av arbetsgivare och andra i månadsuppgiften till ett minimum: det minskar risken för felaktigheter. Ett system som i grunden skulle kunna öka legitimiteten för välfärdssystemen, kan lätt få motsatt effekt om uppgifts-

underlaget innehåller många oriktigheter. Några riskfaktorer för sådana oriktigheter kan vara brister i tekniken, brister i informationen till dem som ska lämna månadsuppgift, eller att systemet blir alltför komplicerat för uppgiftslämnarna.

Oriktiga uppgifter i den omfattning som rapporterats i de nederländska och danska systemen skulle helt enkelt vara oacceptabla.

SO menar att det finns anledning att lära av Danmark, som samlade in månadsuppgifter från arbetsgivare i två år innan uppgifterna också gjordes tillgängliga för myndigheterna. Då var systemet också klart att använda, det vill säga myndigheterna hade tillgång till data för tidsperioder som var tillräckliga för att fatta beslut.

Blir förslaget verklighet, finns behov av informationsinsatser. Det borde ligga nära till hands att ge Skatteverket i uppdrag att genomföra dessa.

Angående eventuella framtida ändringar av arbetslöshetsförsäkringen

SO vill framhålla att om arbetad tid inte ska vara en faktor av betydelse i den framtida arbetslöshetsförsäkringen, måste försäkringen omarbetas i grunden.

I den nu gällande arbetslöshetsförsäkringen används den arbetade tiden vid beräkning av antalet ersättningsdagar per vecka, vid beräkning av dagpenningens storlek samt vid beräkning av grundbeloppet i de fall individen inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte uppfyller villkoren för inkomstrelaterad dagpenning. Dessutom behövs uppgift om arbetad tid för bedömning av arbetsvillkoret; den sökande måste ha arbetat en viss mängd under en viss tid för att vara berättigad till ersättning.

Om arbetad tid inte längre ska ha betydelse måste lagstiftaren bli fundera över om arbetslöshetsförsäkringen ska övergå från att ersätta arbetslös tid till att vara en inkomstutfyllnadsförsäkring, och ett arbetsvillkor uttryckt i inkomst skulle innebära att en försäkrad med högre lön har lättare att upparbeta ett försäkrings-skydd än en försäkrad med lägre lön.

SO har länge förespråkat förenklingar av arbetslöshetsförsäkringen, och dömer inte ut några möjligheter till sådana förändringar på förhand. SO tror dock att en arbetslöshetsförsäkring som både tar hänsyn till tidigare inkomster och arbetad tid har bättre förutsättningar att upplevas som rättvis.

Framtidens arbetslöshetsförsäkring har en administration som är så enkel som möjligt för arbetsgivarna, arbetslöshetskassorna och de enskilda arbetssökande – det är en självklarhet. Men arbetslöshetsförsäkringen är först och främst till för de

arbets sökande. Det är deras behov som ska vara i fokus när framtidens arbetslöshetsförsäkring utformas. Först när de grundläggande villkoren för arbetslöshetsförsäkringen är bestämda, blir frågan om försäkringens administration aktuell – inte tvärtom.

Med vänlig hälsning
Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Harald Petersson

Bilaga: Inkomna skriftliga synpunkter från arbetslöshetskassorna