

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om tryggnad av arbetslöshetskassornas ekonomiska verksamhetsmöjligheter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om arbetslöshetskassor ändras samt att lagen om arbetslöshetskassor och lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ändras temporärt.

Till lagen om arbetslöshetskassor fogas kriterier i fråga om minimibelopp och maximibelopp för arbetslöshetskassans utjämningsfond i enlighet med Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar. En bestämmelse om en plan för återställande av en sund finansiell ställning för arbetslöshetskassan som motsvarar Finansinspektionens etablerade tillämpningspraxis fogas till lagen om arbetslöshetskassor.

Till lagen om arbetslöshetskassor och lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner fogas de temporärt gällande bestämmelserna om grunderna för fördelning och verkställande av tilläggsfinansiering till arbetslöshetskassorna. Ändringarna hänför sig till den tilläggsfinansiering på 20 miljoner euro för arbetslöshetskassornas ökade förvaltningskostnader som det beslutats om i den andra tilläggsbudgeten för 2020 och till det förslagsanslag på 40 miljoner euro som det beslutats om i den fjärde tilläggsbudgeten för 2020, genom vilka ersätts den oförutsedda ökningen av finansieringsansvaret för den förtjänst del som de arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare själv ansvarar för. Dessutom föreslår regeringen i den sjunde tilläggsbudgeten för 2020 en separat statlig finansieringsandel till företagarkassan som motsvarar deltagandet i löntagarkassornas finansieringsansvar. För ändamålet reserveras 2,2 miljoner euro.

Propositionen hänför sig till den sjunde tilläggsbudgeten för 2020.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna om tilläggsfinansiering till arbetslöshetskassorna gäller till och med den 31 december 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 Nuläge.....	5
2.1.1 Finansiering av förvaltningskostnader.....	5
2.1.2 Finansiering av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning.....	7
2.1.3 Inverkan av arbetslösheten, permitteringarna och ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa på de förmånsutgifter och förvaltningsutgifter som omfattas av arbetslöshetskassornas finansieringsansvar.....	8
2.1.4 Arbetslöshetskassans medlemsavgift, utjämningsfonden, resultat och täckande av brist.....	10
2.2 Bedömning av nuläget.....	12
2.2.1 Förmånsutgifternas och förvaltningskostnadernas inverkan på arbetslöshetskassans ekonomi.....	12
2.2.2 Finansiering av underskott i arbetslöshetskassans resultat 2020 och fastställande av medlemsavgiften 2021 och deras inverkan på arbetslöshetskassans ekonomi.....	13
2.2.3 Stödkassans roll och statens finansieringsansvar i sista hand för att täcka underskott i de arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare.....	14
3 Målsättning.....	15
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	15
4.1 De viktigaste förslagen.....	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	16
4.2.1 Konsekvenser för arbetslöshetskassornas ekonomi och verksamhet.....	16
4.2.2 Konsekvenser för den offentliga ekonomin.....	16
4.2.3 Konsekvenser för övriga myndigheter.....	16
4.2.4 Övriga konsekvenser.....	17
5 Alternativa handlingsvägar.....	17
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	17
5.1.1 Ersättning för förvaltningskostnader.....	17
5.1.2 Temporär lindring av löntagarkassors finansieringsansvar för förmånsutgifter.....	20
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	21
6 Remissvar.....	22
7 Specialmotivering.....	24
7.1 Lagen om ändring av lagen om arbetslöshetskassor.....	24
7.2 Lagen om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor.....	26
7.3 Lagen om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner.....	28
8 Ikraftträdande.....	28
9 Förhållande till andra propositioner.....	29
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	29
LAGFÖRSLAG.....	32
1. Lag om ändring av lagen om arbetslöshetskassor.....	32
2. Lag om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor.....	34

RP 138/2020 rd

3. Lag om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner	36
BILAGA	37
PARALLELTEXT	37
1. Lag om ändring av lagen om arbetslöshetskassor	37

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I Kina utbröt i början av 2020 en epidemi av den smittsamma sjukdomen covid-19, som orsakas av ett nytt coronavirus. Sjukdomen spred sig snabbt utanför Kina. I mitten av mars hade det konstaterats sammanlagt över 150 000 fall i hela världen. Sammanlagt 141 länder har rapporterat om smitta. Världshälsoorganisationen WHO klassade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020.

Epidemin och de begränsningsåtgärder för att bromsa dess spridning som vidtogs våren 2020, effekterna av de gränsöverskridande leveranskedjorna samt den rädsla för sjukdomen som medborgarna upplevde minskade avsevärt den ekonomiska verksamheten i samhället. Företagens finansiella ställning och ekonomiska verksamhetsförutsättningar försämrades kraftigt under en mycket kort tid. Med anledning av det som konstaterats ovan försämrades i snabb takt arbetsgivarens förutsättningar att erbjuda sina anställda arbete.

Företagen kunde inte kunnat anpassa sin verksamhet till de förändrade förhållandena utan åtgärder för att minska arbetskraften. De meddelanden till arbets- och näringsbyråerna som avses i 48 § i lagen om samarbete inom företag (334/2007) började öka snabbt under första hälften av mars. Under sommaren har begränsningsåtgärderna gradvis avvecklats, vilket också har minskat antalet nya permitteringar och arbetslösa. Pandemin är dock inte över, och det är svårt att förutspå hur situationen kommer att utvecklas under början av hösten. Det är svårt att förutse hur detta och den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkar antalet permitteringar och arbetslösa i detta skede.

Den exceptionellt stora och oförutsedda ökningen av antalet arbetslösa och permitterade har medfört utmaningar för finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa. Sysselsättningsfondens styrelse vädjade den 25 mars 2020 till statsminister Sanna Marins regering om att trygga Sysselsättningsfondens betalningsberedskap och betalningen av arbetslöshetsdagpenning¹ och också de centrala arbetsmarknadsorganisationerna lade fram ett gemensamt förslag till regeringen bl.a. för att trygga Sysselsättningsfondens betalningsberedskap.² För att trygga Sysselsättningsfondens finansiella ställning ändrades lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) temporärt genom lag 505/2020 så att staten under 2020 deltar i finansieringen av de inkomstrelaterade dagpenningar som betalas under permitteringar.

I mars föreslog de centrala arbetsmarknadsorganisationerna också att beslutsverksamheten på grund av den kraftiga ökningen av arbetslöshetskassornas arbetsbörda ska stödjas med extra finansiering riktad till kassornas förvaltningskostnader. Denna extra tilläggsfinansiering på 20 miljoner euro ingår i den andra tilläggsbudgeten för 2020.

¹ Sysselsättningsfondens pressmeddelande den 25 mars 2020.

² Oförutsägbarheten i situationen återspeglas av att också löntagarnas och arbetsgivarnas arbetslöshetsförsäkringspremier på basis av prognosen för sysselsättning och arbetslöshet samt utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning på grund av arbetslöshet hade sänkts för 2020 enligt följande: löntagarnas arbetslöshetsförsäkringspremie var 1,5 procent 2019, medan den var 1,25 procent 2020. Arbetsgivarnas lägre arbetslöshetsförsäkringspremie var 0,5 procent av lönesumman och den högre 2,05 procent av lönesumman 2019, medan den lägre premien nu är 0,45 och den högre 1,75 procent av lönesumman.

I den fjärde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen dessutom en temporär tilläggsfinansiering för arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare, genom vilken deras självfinansieringsandel av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning minskas. Bakgrunden till den beviljade tilläggsfinansieringen är den oförutsedda ökningen av antalet arbetslösa och permitterade, vilket arbetslöshetskassorna inte har kunnat beakta i sina egna budgetar för 2020 och i de medlemsavgifter det fattades beslut om redan hösten 2019. Dessutom föreslår regeringen i den sjunde tilläggsbudgeten för 2020 en separat statlig finansieringsandel 2,2 miljoner euro till företagarkassan för att trygga arbetslöshetskassans ekonomiska verksamhetsmöjligheter genom att minska arbetslöshetskassans självfinansieringsandel av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Under arbetet har man hört Finlands näringsliv EK, KT Kommunarbetsgivarna, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf, Akava ry, Företagarna i Finland rf, Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och Sysselsättningsfonden.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

2.1.1 Finansiering av förvaltningskostnader

Arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader består av personalkostnader, avskrivningar, inspektionsavgifter, medlemsavgifter och andra förvaltningskostnader. Centrala personalkostnader i anslutning till utbetalningen av förmåner är löner och arvoden till dem som utför arbetsuppgifter i anslutning till handläggning och utbetalning av förmåner samt lönebikostnader som bestäms direkt på grundval av den lön som betalats för sådant arbete. Avskrivningar som direkt hänför sig till utbetalning av förmåner gäller avskrivningar på anskaffningsutgiften för materiella tillgångar som hänför sig till förmånsbehandling, såsom maskiner, och avskrivningar på anskaffningsutgifter för immateriella rättigheter, såsom nyttjanderätter till informationssystem, som skaffas för utbetalningen. Andra förvaltningskostnader i anslutning till utbetalningen av förmåner är de kostnader för informationssystem som faktureras för utbetalning och återkrav av förmånerna och till exempel de kostnader som orsakas av att beslut skickas. Utbetalningen av förmånerna kan också vara förenad med andra kontorskostnader och dessutom med lokalkostnader.

Arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader finansieras med statens och Sysselsättningsfondens andelar av förvaltningskostnaderna samt med respektive arbetslöshetskassas egna medel. Bestämmelser om statens och Sysselsättningsfondens finansieringsandelar som anvisas för förvaltningskostnader finns i 26 § i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984). Som statens andel av förvaltningskostnaderna och som Sysselsättningsfondens andel betalas ett belopp som motsvarar grunddagpenningen enligt 6 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) för varje påbörjat antal 100 medlemmar och 0,35 procent av de arbetslöshetsdagpenningar som kassan betalat under det senaste kalenderåret, de alterneringsersättningar som avses i lagen om alterneringsledighet (1305/2002) och de kostnadsersättningar enligt 9 kap. 1 § i lagen om offentlig arbeidskrafts- och företagsservice (916/2012) för vilka statens andel eller Sysselsättningsfondens andel betalas. Som Sysselsättningsfondens andel betalas dessutom till löntagarkassorna 2 euro för varje beslut om inkomstrelaterad dagpenning. De andelar som hänför sig till förvaltningskostnaderna får likväl inte sammanlagt överskrida fyra femtedelar av kassans skäliga förvaltningskostnader.

RP 138/2020 rd

Den andel av förvaltningskostnaderna som inte täcks med statens och Sysselsättningsfondens nämnda andelar finansieras med arbetslöshetskassans egna medel. För detta finansieringsansvar tar arbetslöshetskassan med stöd av 19 § i lagen om arbetslöshetskassor ut en medlemsavgift som ska bestämmas så att intäkten av medlemsavgiften i löntagarkassan tillsammans med statsandelen och Sysselsättningsfondens andel och i företagarkassan tillsammans med statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassans förbindelser ska kunna fullgöras. Med förbindelser avses förutom förvaltningskostnader som orsakas av verkställigheten även arbetslöshetskassans finansieringsandel av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning enligt beskrivningen i avsnitt 2.1.2.

I tabellen nedan presenteras förvaltningskostnaderna enligt arbetslöshetskassornas bokslut (i pengar för året i fråga) och finansieringen av dem 2017—2019. Som jämförelseobjekt har använts förvaltningskostnaderna under finanskrisen 2008—2010. År 2009—2010 syns finanskrisens inverkan på arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader. Förvaltningskostnaderna ökade med 20—30 procent från 2008. Med motsvarande ökningstakt stiger förvaltningskostnaderna för 2020 till cirka 110—115 miljoner euro.

Arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader och finansiering 2008—2010 och 2017—2019, miljoner euro (%)*

	2008	2009	2010	2017	2018	2019	2020 <i>uppskattning</i>
Arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader sammanlagt	65,6	80,1	83,8	86,5	86,2	89,7	
Sysselsättningsfondens andel av förvaltningskostnaderna	7,0 (10,7)	10,1 (12,6)	10,8 (12,9)	10,9 (12,6)	9,6 (11,1)	8,8 (9,8)	
Statens tilläggsfinansiering							20,0
SHM:s andel av förvaltningskostnaderna	5,5 (8,4)	7,8 (9,7)	8,6 (10,3)	8,9 (10,2)	7,4 (8,6)	6,6 (7,4)	
Andel av förvaltningskostnaderna som arbetslöshetskassorna svarar för	53,1 (80,9)	62,2 (77,7)	64,4 (76,8)	66,7 (77,1)	69,2 (80,3)	74,3 (82,8)	

* den arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ingår

2.1.2 Finansiering av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning

Löntagarnas inkomstrelaterade dagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa finansieras genom en statsandel som motsvarar grunddagpenningens belopp, intäkterna av de arbetslöshetsförsäkringspremier som betalas till Sysselsättningsfonden och medlemsavgifter som betalas till arbetslöshetskassorna. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner betalas som statsandel till en arbetslöshetskassa för varje inkomstrelaterad dagpenning ett belopp som motsvarar grunddagpenningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Arbetslöshetskassans finansieringsandel är 5,5 procent av förtjänstdelen av den inkomstrelaterade dagpenningen. Sysselsättningsfonden finansierar den del som återstår efter det att statens och arbetslöshetskassans andelar dragits av.

Bestämmelser om finansieringen av inkomstrelaterad dagpenning till företagare finns i 25 § i lagen om arbetslöshetskassor. Företagarnas inkomstrelaterade dagpenning finansieras genom en statsandel som motsvarar grunddagpenningens belopp och genom medlemsavgifter och intäkter från medlemsavgifter till arbetslöshetskassor som försäkrar företagare.

Som det konstateras i avsnittet om bakgrunden till propositionen deltar staten undantagsvis 2020 i finansieringen av den inkomstrelaterade dagpenning som betalas på grundval av permittering. Denna finansieringsandel minskar Sysselsättningsfondens andel av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning. Detta påverkar inte arbetslöshetskassornas finansieringsandel.

I tabellen nedan presenteras betalda förmånskostnader enligt arbetslöshetskassornas bokslut (i pengar för året i fråga) och finansieringen av dem 2017—2019. Som jämförelseobjekt har använts förmånskostnader under finanskrisen 2008—2010. År 2009—2010 syns finanskrisens inverkan på de förmånskostnader som arbetslöshetskassorna betalat. Förmånskostnaderna ökade med 45—60 procent jämfört med nivån 2008. Med motsvarande ökningstakt stiger förmånskostnaderna för 2020 till ca 2 500—2 750 miljoner euro.³ Enligt den utgiftsprognos som Sysselsättningsfonden lämnade till social- och hälsovårdsministeriet den 27 augusti 2020 stiger enligt grundprognosen förmånskostnaderna för 2020 till ca 2 800 miljoner euro och sjunker något 2021. Också enligt social- och hälsovårdsministeriets uppskattning uppgår förmånsutgifterna för 2020 till cirka 2 500—3 000 miljoner euro beroende på hur utgifterna för arbetslöshetsförmåner utvecklas under hösten.

³ Enligt de riskscenarier som bedömdes i maj 2020 kan förmånskostnaderna stiga till och med till 4 000 miljoner euro 2020.

RP 138/2020 rd

Arbetslöshetskassornas förmånskostnader och finansiering 2008—2010 och 2017—2019, miljoner euro (%) **

	2008	2009	2010	2017	2018	2019	2020***
Förmånsutgifter betalda av arbetslöshetskassorna, sammanlagt	1 445	2 090	2 312	2 366	1 930	1 720	2 500- 3 000
Sysselsättningsfondens andel av förmånskostnaderna	815 (56,4)	1 279 (61,2)	1 239 (53,6)	1 298 (54,8)	1 055 (54,6)	945 (54,9)	
SHM:s andel av förmånskostnaderna	554 (38,4)	701 (33,5)	949 (41,0)	935 (39,5)	767 (39,7)	678 (39,4)	
Andel av förmånsutgifterna som arbetslöshetskassorna svarar för	76 (5,3)	110 (5,3)	124 (5,4)	134 (5,6)	109 (5,7)	98 (5,7)	140-166 (5,7)

* statens temporära finansieringsandel av dagpenningarna under permitteringstiden 2010

** inbegriper alterneringsersättning

*** förmånskostnaderna enligt riskscenariot i maj 2020 var till och med 4 000 miljoner euro, varav arbetslöshetskassornas andel var 216 miljoner euro. I synnerhet antalet nya permitteringar har minskat sedan maj.

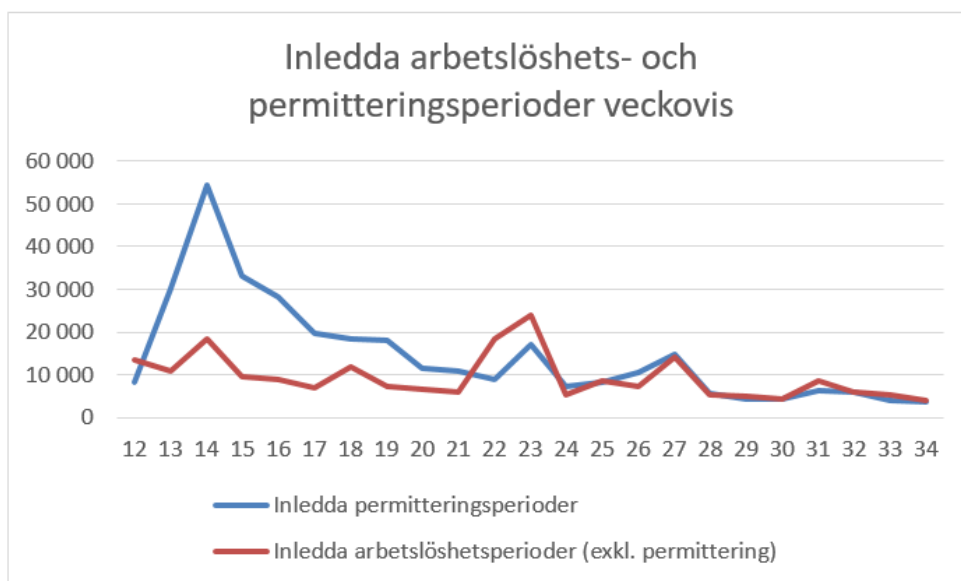
2.1.3 Inverkan av arbetslösheten, permitteringarna och ändringarna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa på de förmånsutgifter och förvaltningsutgifter som omfattas av arbetslöshetskassornas finansieringsansvar

Den betydande ökningen av arbetslöshet och permitteringar i samband med covid-19-epidemin har lett till ett ökat antal ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning, som har ökat arbetslöshetskassornas arbetsmängd, förvaltningskostnader och förmånsutgifter.

I figuren nedan beskrivs i enlighet med arbets- och näringsministeriets statistiska uppföljning utvecklingen av antalet permitteringar och arbetslöshetsperioder vid arbets- och näringsbyråerna från och med den 16 mars 2020. Av figuren ser man den snabba tillväxt som följde av vårens begränsningar i synnerhet i fråga om permitteringar. Det bör noteras att efter vårens snabba utveckling har ökningen av antalet nya arbetslösa och permitterade sjunkit under sommaren till nivån för 2019. Det är svårt att förutse framtida utveckling i detta skede, eftersom den påverkas av utvecklingen av pandemins utbredning under hösten både ute i världen och i Finland, eventuella begränsningsåtgärder till följd av pandemiläget och konsekvenserna av medborgarnas konsumtionsbeteende. Förmånsutgifterna för slutet av året och kommande året beror på både hur de redan inledda permitteringarna och arbetslöshetsperioderna upphör och på anta-

let nya permitteringar och arbetslöshetsperioder. Enligt Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf. upphörde ökningen av den inkomstrelaterade dagpenningen i augusti 2020. Förmånsutgifterna var dock fortfarande 109 miljoner euro högre i augusti än i augusti 2019.⁴

Även utgifter för inkomstrelaterad dagpenning för företagare har uppskattats ha ökat trots att möjligheterna att få arbetsmarknadsstöd temporärt har lindrats genom lag om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (192/2020). Lagens giltighetstid har senare förlängts genom lag 492/2020 ändå till den 31 december 2020.



Utöver det ökade antalet sökande och ansökningar har de temporära ändringar som gjorts i lagen om utkomstskydd för arbetslösa för att underlätta tillgången till inkomstrelaterad dagpenning ökat arbetslöshetskassornas arbetsmängd, förvaltningskostnader och förmånsutgifter. Eftersom de temporära undantagen gäller till utgången av året, fortsätter deras ökande effekt på arbetsmängden också på hösten, även om antalet arbetslösa och permitterade inte längre ökar. Utöver de förvaltningskostnader och förmånsutgifter som uppkommer på grund av behandlingen av ansökningar medför lagändringarna administrativa kostnader på grund av ändringar i informationssystemen, kommunikation, ökat behov av rådgivning och utbildning av personalen.

Den temporära förkortningen av det arbetsvillkor som utgör en förutsättning för inkomstrelaterad dagpenning för löntagare från 26 kalenderveckor till 13 kalenderveckor har medfört att den inkomstrelaterade dagpenningen omfattar personer som utan ändringen skulle ha ansökt om

⁴ Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf., ajankohtaista, 17.9.2020.

grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd hos Folkpensionsanstalten.⁵ Ändringen har ökat antalet ansökningar, kassans finansieringsansvar för förmånsutgifterna och de administrativa kostnaderna.

Om perioden för dem nu permitterats eller blivit arbetslösa förlängs, ökar den ändring på basis av vilken maximitiden för arbetslöshetsdagpenning inte löper under tiden 1.7—31.12.2020 förmånsutgifterna från och med 2021.⁶ År 2020 inverkar ändringen på förmånsutgifterna till den del maximitiden för mottagare av inkomstrelaterad dagpenning annars skulle ha gått ut före den 31 december 2020. Dessa ändringar gäller både arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare och arbetslöshetskassor som försäkrar företagare, och utöver förmånsutgifterna ökar ändringarna de administrativa kostnaderna.

Den temporära ändring som gäller självrisktiden kan ha ökat antalet ansökningar som görs under korta permitteringar och förvaltningskostnaderna, även om finansieringsansvaret för kassan inte på motsvarande sätt har ökat när staten finansierar förmånsutgifterna. Dessutom har den temporära ändring som hänför sig till främjandet av förfarandet med förskottsbetalning medfört kostnader bland annat på grund av ändringar i informationssystemen. Ändringar som inverkar på arbetslöshetskassans finansieringsansvar har gjorts också i bestämmelserna om jämkning av arbetslöshetsförmåner, när det skyddade beloppet har höjts.

Dessutom har permitteringsförfarandet påskyndats, varför permitteringarna börjar enligt en betydligt snabbare tidtabell än vanligt.

Som uppskattade sammanlagda konsekvenser av alla ändringar har det i tidigare regeringspropositioner uppskattats att arbetslöshetskassornas ansvar för förmånsutgifter ökar med uppskattningsvis 14—21 miljoner euro. Merparten av konsekvenserna föranleds av att permitteringsförfarandet påskyndas. Den ökning av arbetslöshetsperioderna och permitteringarna som började efter 16.3.2020 är enligt uppskattning fortfarande en viktigare orsak till det ökade förmånsutgiftsansvaret än dessa tillfälliga ändringarna.

2.1.4 Arbetslöshetskassans medlemsavgift, utjämningsfonden, resultat och täckande av brist

För att täcka de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som arbetslöshetskassorna svarar för tar arbetslöshetskassorna hos sina medlemmar ut den medlemsavgift som avses i 19 § i lagen om arbetslöshetskassor. Medlemsavgifterna ska bestämmas så att de i löntagarkassor jämte statsandelen och Sysselsättningsfondens andel och i företagarkassor jämte statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassan ska kunna fullgöra sina förbindelser, det vill säga i huvudsak för att täcka förmånsutgifterna och kostnaderna för verksamheten.⁷

Finansinspektionen fastställer medlemsavgifterna utifrån arbetslöshetskassans framställning, men är inte bunden till framställningen. Enligt Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar

⁵ Före de temporära ändringarna skulle en arbetslös person som under sitt medlemskap i arbetslöshetskassan har haft minst 13 men högst 25 kalenderveckor arbete som ska beaktas i arbetsvillkoret ha ansökt om förmånen hos Folkpensionsanstalten.

⁶ Även det undantag som gällde fram till den 30 juni 2020, enligt vilket den inkomstrelaterade dagpenning som betalats på grund av permittering inte räknas in i maximitiden, kommer att öka förmånsutgifterna.

⁷ Förfarandet baserar sig på en uppskattning av arbetslöshetskassans utgifter och inkomster som ingår i kassans budget.

RP 138/2020 rd

ska förslaget till medlemsavgift och den budget som förslaget grundar sig på lämnas till Finansinspektionen senast den 15 oktober. Beloppet av de utgifter som arbetslöshetskassan själv ansvarar för och som inverkar på medlemsavgiftens storlek kan variera kraftigt i konjunkturen. Om det vid beredningen av budgeten för det följande året bedöms att arbetslöshetskassans resultat kommer att uppvisa ett kraftigt underskott, i synnerhet i förhållande till minimikravet på utjämningsfondens fonderingsgrad, kan ett betydande höjningstryck riktas mot arbetslöshetskassans medlemsavgift.

För att underlätta höjningstrycket har det utvecklats en praxis enligt vilken Finansinspektionen kan fastställa medlemsavgiften så att arbetslöshetskassan under det påföljande räkenskapsåret enligt sin egen budget inte uppnår eller bibehåller det minimibelopp som förutsätts för utjämningsfonden. Förfarandet är avvikande och grundar sig inte på lag. Förfarandet förutsätter att arbetslöshetskassan lägger fram en plan för återställande av kassans sunda finansiella ställning för Finansinspektionen, där kassan visar att miniminivån för fonderingsgraden uppnås inom tre år. Syftet med förfarandet är att förhindra att medlemsavgiften plötsligt höjs mycket på ett sätt som är oändamålsenligt med tanke på systemet med arbetslöshetskassor.

En arbetslöshetskassa ska ha en utjämningsfond som jämnar ut normala variationer i medlemsavgifterna till följd av de ekonomiska konjunkturen och tryggar kassans finansiering och betalningsberedskap. Bestämmelser om utjämningsfonden finns i 20 § i lagen om arbetslöshetskassor. I Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar har det beslutats om utjämningsfondens minimibelopp och maximibelopp. I fråga om en löntagarkassa är minimibeloppet ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader för ett år som kassan själv ansvarar för och i fråga om en företagarkassa ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader för 2,5 år som kassan själv ansvarar för. Maximibeloppet i fråga om en löntagarkassa är ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader för fyra år som kassan själv ansvarar för och i fråga om en kassa som försäkrar företagare ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader för sju år som kassan själv ansvarar för. Vid beredningen av förslaget till medlemsavgift och fastställandet av medlemsavgiften känner man endast till det värde för utjämningsfonden som bestäms på grundval av det föregående räkenskapsårets resultat. Värdet för innevarande år och det följande året är uppskattningar. Efter räkenskapsårets slut baserar sig utjämningsfondens belopp på bokslutsuppgifter. De placeringar som hör till utjämningsfonden värderas till värdet den sista dagen i det avslutade verksamhetsåret, det vill säga den 31 december. Värderingen återspeglas omedelbart i det eurobelopp som anges i utjämningsfondens bokslut. Den inverkar dock också på hur många års egen andel av arbetslöshetskassans medfinansiering utjämningsfonden motsvarar för det verksamhetsår som börjar vid respektive tidpunkt.

Det årliga överskottet av arbetslöshetskassans resultat överförs till utjämningsfonden och arbetslöshetskassans brist, det vill säga underskottet i resultatet, täcks antingen helt eller delvis med medel ur utjämningsfonden. Bestämmelserna om täckande av bristen skiljer sig mellan en löntagarkassa och en företagarkassa. En brist i en företagarkassa som inte kan täckas ur kassans egen utjämningsfond, överförs till nästa års bokslut för att täckas med kassans medel. För att täcka en brist i en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare används högst 50 procent av arbetslöshetskassans egen utjämningsfond. Visar löntagarkassans bokslut efter detta alltjämt brist, får bristen täckas med stödkassans medel.

Bestämmelser om stödkassan, till vilken alla löntagarkassor hör, finns i 21 § i lagen om arbetslöshetskassor. Enligt de gällande bestämmelserna fastställer Finansinspektionen i november varje år, det vill säga efter det att arbetslöshetskassornas medlemsavgifter har fastställts, beloppet av den medlemsavgift som arbetslöshetskassorna betalar till stödkassan. Medlemsavgiften ska fastställas så att stödkassans medel vid behov förslår till den utjämning som avses i 22 §

2 mom. i lagen om arbetslöshetskassor. Maximibeloppet av medlemsavgiften till stödkassan är en tiondedel av kassamedlemmarnas genomsnittliga medlemsavgift och den ska alltid fastställas till sitt maximala belopp då statens tilläggsandel enligt 22 § i lagen om arbetslöshetskassor måste tillgripas för att avhjälpa en arbetslöshetskassas eller arbetslöshetskassornas brist eller då uppenbar risk för detta föreligger. Medlemsavgiften till stödkassan tas ut hos arbetslöshetskassorna först i november det år till vilket avgiften hänför sig och medlemsavgiften är kassans utgift, så den ska i mån av möjlighet beaktas som arbetslöshetskassans förvaltningskostnad när kassan bereder budgeten och förslaget till medlemsavgift.

När en arbetslöshetskassas brist täcks kan stödkassans medel under ett kalenderår användas till högst hälften av deras belopp i proportion till bristen i varje enskild kassa. Också stödkassans medel värderas i dess bokslut till värdet räkenskapsårets sista dag. Eftersom arbetslöshetskassorna betalar medlemsavgiften till stödkassan först i efterskott, beaktas medlemsavgiften inte som utdelningsbara medel när det fastställs i vilken utsträckning stödkassans medel kan användas till finansiering av arbetslöshetskassornas brister. I sista hand täcks bristen av staten, eftersom om löntagarkassans brist inte kan avhjälpas med hjälp av kassans egna utjämningsfond och medel från stödkassan, ska bristen täckas med en tilläggsandel som beviljas kassan av statens medel.

Stödkassans ekonomiska situation är stark och dess medlemsavgift har i flera års tid kunnat fastställas till noll euro per år, i praktiken har medlemsavgiften tagits ut senast på 1990-talet. Detta beror på att stödkassan senast har varit tvungen att betala en komplettering av underskottet till en arbetslöshetskassa 1998.

2.2 Bedömning av nuläget

2.2.1 Förmånsutgifternas och förvaltningskostnadernas inverkan på arbetslöshetskassans ekonomi

Arbetslöshetskassornas budgetar och förslag till medlemsavgift för 2020 har beretts och medlemsavgifterna har fastställts av Finansinspektionen hösten 2019 i en situation där arbetslöshetskassornas ekonomiska situation var god. En del arbetslöshetskassor kunde utifrån prognosen för medlemmarnas arbetslöshet och sin budget föreslå en sänkning av medlemsavgiften, och Finansinspektionen kunde fastställa de medlemsavgifter som föreslogs bli sänkta. Liksom i fråga om Sysselsättningsfonden och arbetslöshetsförsäkringspremierna hade man vid tidpunkten inte möjlighet att förbereda sig på en radikal förändring av antalet ansökningar och därmed sammanhängande förmånsutgifter och förvaltningskostnader som beror på exceptionella omständigheter och ändringar i lagstiftningen till följd av covid-19-epidemin. Arbetslöshetskassorna har inte möjlighet att snabbt samla in behövlig tilläggsfinansiering av sina medlemmar, eftersom medlemsavgiften inte kan ändras mitt under året. I de arbetslöshetskassor där medlemsavgiften bestäms procentuellt på basis av en medlems lön kan intäkterna från medlemsavgiften minska mitt under året om permitteringar och arbetslöshet ökar.

Tidigare under 2000-talet har utjämningsfonden i konjunkturväxlingar tryggt arbetslöshetskassornas verksamhet när förmånsutgifterna och förvaltningskostnaderna ökar eller när intäkterna av medlemsavgifterna sjunker. Den har också fungerat som en buffert och dämpat plötsliga och drastiska förändringar i medlemsavgifterna. Vid beredningen av denna proposition är bedömningen att på grund av diskrepansen mellan den plötsliga förändringen i förmånsutgifterna och omkostnaderna och intäkterna från den medlemsavgift som fastställdes 2019 kommer uppskattningarna av storleken på arbetslöshetskassornas utjämningsfond vid utgången av 2020 för många kassors del visa sig vara för hög. Arbetslöshetskassorna kan bli tvungna att använda utjämningsfondens medel på ett mycket exceptionellt sätt både på grund av ökad arbetslöshet

RP 138/2020 rd

och ökade permitteringar och på grund av de lagändringar som gjorts för att trygga ekonomin för de personer som överförs till utkomstskyddet för arbetslösa.

Förhållandet mellan medlemsavgifterna och utjämningsfondens fonderingsgrad kan medföra ett tryck på att höja arbetslöshetskassornas medlemsavgifter för 2021 och 2022. Om undantagssituationen och den arbetslöshet som följer på den eventuellt förlängs finns det dessutom risk för att arbetslöshetskassornas ekonomi lider betydligt också på längre sikt. Trycket på att höja medlemsavgifterna kan vara så stort att det inverkar på medlemskapet i arbetslöshetskassorna. Den exceptionella situationen återspeglas dock i att man i våras förutsåg att coronakrisen skulle leda till ett historiskt djupt avbrott i den ekonomiska aktiviteten, vars varaktighet och effekter på ekonomin på lång sikt var omöjliga att förutse. Även om situationen verkar ha jämnats ut är det fortfarande mycket svårt att förutse framtiden. Det är alltså också möjligt att förmånsutgifterna och förvaltningskostnaderna i slutet av 2020 i stor utsträckning motsvarar motsvarande kostnader 2019, varvid konsekvenserna för arbetslöshetskassans utjämningsfond är mindre eller inga alls uppstår.

För att lindra konsekvenserna av de gällande bestämmelserna om fördelningen av finansieringsansvaret, trygga arbetslöshetskassornas verksamhet och med tanke på systemet med arbetslöshetskassor lindra oändamålsenliga drastiska möjliga höjningar av medlemsavgifterna har arbetslöshetskassorna anvisats temporär tilläggsfinansiering för finansiering av de ökande förvaltningskostnaderna och temporär sänkning av den finansieringsandel som arbetslöshetskassor själv ansvarar för. Det finns inga gällande bestämmelser om grunderna för fördelningen av dessa extra finansieringselement som avses vara temporära. För att medlen ska kunna delas ut till arbetslöshetskassorna, ska bestämmelser om grunderna och förfarandet utfärdas genom lag.

2.2.2 Finansiering av underskott i arbetslöshetskassans resultat 2020 och fastställande av medlemsavgiften 2021 och deras inverkan på arbetslöshetskassans ekonomi

Vid beredningen av propositionen har det uppskattats att åtminstone en del arbetslöshetskassor under 2020 måste använda utjämningsfondens medel för att finansiera den oförutsedda och exceptionellt drastiska ökningen av förmånsutgifterna och förvaltningskostnaderna och vid räkenskapsårets slut för att i förhållande till budgeten täcka ett oförutsebart stort underskott i resultatet. Centralt för arbetslöshetskassans ekonomi är förutom förhållandet mellan intäkterna från försäkringspremier och förmånsutgifter också utvecklingen av värdet på utjämningsfondens förmögenhet och hur likvida kassans tillgångar i utjämningsfonden är. Värdeutvecklingen inverkar på hur ändamålsenligt det är för arbetslöshetskassan att brådska, mitt under året, dra sig ur placeringar, eventuellt vid en tidpunkt som är problematisk med tanke på kursutvecklingen. Som en alternativ åtgärd under räkenskapsåret kan en del arbetslöshetskassor besluta att finansiera ökande förmånsutgifter genom upplåning. Detta förfarande flyttar fram den ekonomiska bördan av kostnaderna som arbetslöshetskassan ansvarar för. Dessa omständigheter påverkar beloppet av arbetslöshetskassans utjämningsfond vid utgången av 2020.

På grund av dessa faktorer som inverkar på arbetslöshetskassans ekonomiska situation ska arbetslöshetskassan i september–oktober 2020 i samband med beredningen av budgeten för 2021 bedöma storleken på den medlemsavgift som ska fastställas för 2021 på grundval av följande faktorer:

- 1) en uppskattning av förmånsutgifterna och förvaltningsutgifterna för slutet av 2020 och deras inverkan på arbetslöshetskassans bokslut (över- eller underskott) och utjämningsfondens belopp,
- 2) en uppskattning av investeringarnas värde och konsekvenserna av eventuell upplåning,

3) en uppskattning av stödkassans medlemsavgift, och

4) en uppskattning av utvecklingen av arbetslösheten under det kommande året och av förmånsutgifterna i anslutning till den och av utvecklingen av förvaltningskostnaderna och den självfinansieringsandel som dessa kräver som ska samlas in genom intäkter från medlemsavgifter och deras inverkan på utjämningsfondens finansieringsgrad.

Vid bedömningen ska strävan vara att beakta att arbetslöshetskassan uppnår en tillräckligt stor fonderingsgrad för utjämningsfonden efter att ett eventuellt underskott för 2020 har täckts. De gällande bestämmelserna kan leda till mycket drastiska förändringar i nivån på medlemsavgifterna.

Finansinspektionen har i det praktiska arbetet beslutat när medlemsavgiften i en situation med ett plötsligt och betydande höjningstryck undantagsvis kan fastställas så att det av Finansinspektionen fastställda minimibeloppet för fonden inte nås under ett räkenskapsår. Det finns inte heller några bestämmelser på lagnivå eller förordningsnivå om en plan för återställande av en sund finansiell ställning i anslutning till detta. Detta kan inte anses ändamålsenligt, och bestämmelserna bör därför tas in i lagen om arbetslöshetskassor. Samtidigt behöver bestämmelsen om minimibelopp och maximibelopp för arbetslöshetskassornas utjämningsfonder kompletteras med de villkor som gäller årsutgiften för finansieringsgraden som ingår i Finansinspektionens anvisningar och föreskrifter.

2.2.3 Stödkassans roll och statens finansieringsansvar i sista hand för att täcka underskott i de arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare

I november i år ska stödkassans medlemsavgift för 2021 fastställas till ett maximibelopp, om uppgifterna för årets tredje kvartal visar att det finns en uppenbar risk för att statens tilläggsandel måste användas. Vid beredningen av propositionen är förmånsutgifterna för slutet av året och det påföljande resultatet för arbetslöshetskassorna förknippade med betydande osäkerhetsfaktorer, även om det kan observeras att antalet nya påbörjade förmånsperioder har minskat under sommaren och gamla perioder har upphört i sysselsättning. En situation där arbetslöshetskassorna till sin framställning om medlemsavgift blir tvungna att bedöma en eventuell medlemsavgift till stödkassan och där samma medlemsavgift 2021 eventuellt belastar ekonomin för en arbetslöshetskassa som också annars visar underskott och på så sätt orsakar tryck på att höja medlemsavgiften till arbetslöshetskassan är inte tillfredsställande i det rådande läget.

Fastställandet av stödkassans medlemsavgift är också förenat med en begränsning av fördelningen av stödkassans medel. På grund av begränsningen kan högst hälften av stödkassans medel användas för att täcka arbetslöshetskassornas underskott. Värderingen av medlen sker på grundval av värderingarna den 31 december 2020. Samtidigt finns det skäl att bedöma en situation där bestämmelsen om fördelning av stödkassans medel kan leda till att en arbetslöshetskassas eller arbetslöshetskassornas underskott för 2020 täcks i efterhand med statens tilläggsfinansieringsandel också efter det att staten på förhand har tagit på sig att finansiera en del av de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som arbetslöshetskassorna själv ansvarar för. Risken för att statens tilläggsfinansieringsandel ska användas har vid beredningen av propositionen bedömts vara liten, men bedömningen innehåller osäkerhetsfaktorer. Eftersom staten dock på förhand finansierar arbetslöshetskassorna i en exceptionell situation, finns det skäl att kritiskt granska den bestämmelse om finansieringsansvar i sista hand som föreskrivs i denna lag.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att föreskriva om grunderna för fördelning av de medel för finansiering av den inkomstrelaterade dagpenning och de förmåner som arbetslöshetskassorna betalar under exceptionella omständigheter till följd av covid-19-epidemin som det beslutats om i den anda och den fjärde tilläggsbudgeten för 2020 och de medel som regeringen skall föreslå i den sjunde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 på det sätt som regeringen beslutade vid budgetmanglingen för 2021. Syftet med propositionen är också att trygga en skälig utveckling av arbetslöshetskassornas medlemsavgift också under räkenskapsåret 2021 i en situation där det ännu inte råder säkerhet om hur länge de exceptionella omständigheter som epidemin och eftervården av den orsakar påverkar antalet arbetslösa och permitterade och därigenom arbetslöshetskassornas förmånsutgifter och förvaltningskostnader. Samtidigt ska det på lagnivå tas in noggrannare bestämmelser än för närvarande om utjämningsfondens minimibelopp och maximibelopp och till lagen ska fogas de osedvanliga kraven på en plan för återställande av en sund finansiell ställning som enligt vedertagen praxis tillämpas vid fastställandet av medlemsavgiften.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det till lagen om arbetslöshetskassor fogas en ny 20 a § om en plan för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning och om förutsättningarna för planen. Lagens 19 § ändras så att Finansinspektionen när den beslutar om medlemsavgiftens storlek kan beakta den plan för uppnående av utjämningsfondens minimibelopp som godkänts i planen för återställande av en sund finansiell ställning. Det föreslås att 20 § i lagen om arbetslöshetskassor ändras så att till paragrafen fogas det beslut om minimibeloppet och maximibeloppet för arbetslöshetskassornas utjämningsfond som ingår som föreskrift i Finansinspektionens anvisningar och föreskrifter.

I propositionen föreslås att det till lagen om arbetslöshetskassor fogas en ny temporärt gällande 26 a § om de fördelningsgrunder som ska tillämpas på fördelningen av den tilläggsfinansiering på 20 miljoner euro som beviljats i den andra tilläggsbudgeten för 2020 för ersättning av arbetslöshetskassornas ökade förvaltningskostnader. I paragrafen tas också in bestämmelser om förfarandet. På grund av den exceptionella tilläggsfinansieringen och för att förtydliga arbetslöshetskassornas budgetar och förslag till medlemsavgifter för 2021 fogas också till lagen en ny 23 b § som är i kraft temporärt och där det föreskrivs om ett undantag i fråga om bestämmandet av stödkassans medlemsavgift för 2021, användningen av stödkassans medel för att täcka underskottet för 2020 samt statens tilläggsfinansieringsandel.

Till lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner fogas en ny, temporärt gällande 25 § om grunderna för den tilläggsfinansiering på 40 miljoner euro som i den fjärde tilläggsbudgeten för 2020 har beviljats arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare för att lindra den ekonomiska börda som den oförutsedda ökningen av förmånsutgifterna medför. Vid budgetmanglingen 2021 har regeringen bestämt att i den sjunde tilläggsbudgetpropositionen för 2020 föreslå att företagarkassans självfinansieringsandel ska proportionellt sett sänkas lika mycket som löntagarkassornas självfinansieringsandel sänks. I denna proposition ingår ett förslag till temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor 25 c § för att uppnå detta mål.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för arbetslöshetskassornas ekonomi och verksamhet

Flera arbetslöshetskassors ekonomi belastas 2020 av det ökade antalet permitterade och arbetslösa medlemmar i arbetslöshetskassan och av det ökade antalet ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning som följer av detta, av de förmånsutgifter som kassan själv ansvarar för och av förvaltningskostnaderna. Genom propositionen verkställs fördelningsgrunderna för den tilläggsfinansiering som redan beviljats arbetslöshetskassorna. Eftersom det föreslås att temporär tilläggsfinansiering ska delas ut redan under 2020, tryggas genom propositionen arbetslöshetskassornas ekonomiska verksamhetsmöjligheter och lindras verkningarna av de ökade kostnaderna på kassans resultat för 2020. Detta kan lindra trycket på att höja medlemsavgifterna för 2021 och 2022 så att det eventuella höjningstrycket inte blir lika stort som det skulle kunna bli utan den tilläggsfinansiering som delas ut 2020. Detta förutsätter dock att tilläggsfinansieringen kan delas ut till arbetslöshetskassorna redan under 2020 och att arbetslöshetskassorna vid beredningen av budgeten kan utnyttja en motiverad uppskattning av sin egen andel, varvid den kan beaktas vid fastställandet av arbetslöshetskassornas medlemsavgifter för 2021.

Stödkassans förslag till medlemsavgift har mindre ekonomisk betydelse för arbetslöshetskassorna än den ovan nämnda tilläggsfinansieringen och tidpunkten för fördelningen av den. Propositionens viktigaste konsekvens är att arbetslöshetskassorna i sina budgetar inte behöver sträva efter att göra en uppskattning av storleken på den medlemsavgift till stödkassan som påverkar deras egen medlemsavgift. På så sätt minskar propositionen också andra osäkerhetsfaktorer i en situation som är svår att förutse när det gäller sysselsättningen och ekonomin och där arbetslöshetskassorna gör upp sin budget och sitt förslag till medlemsavgift för 2021.

4.2.2 Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Propositionen ökar statens finansiering av utkomstskyddet för arbetslösa med 62,2 miljoner euro under moment 33.20.50. Av detta belopp har 60 miljoner euro beviljats på det sätt som tidigare beslutats i den andra och den fjärde tilläggsbudgeten för 2020. Dessutom föreslår regeringen i den sjunde tilläggsbudgeten för 2020 en separat statlig finansieringsandel 2,2 miljoner euro till företagarkassan för att trygga arbetslöshetskassans ekonomiska verksamhetsmöjligheter genom att minska arbetslöshetskassans självfinansieringsandel av utgifterna för inkomstrelaterad dagpenning.

Den tilläggskostnad som föranleds av statens utgifter för utkomstskyddet för arbetslösa minskar i motsvarande mån utgifterna som arbetslöshetskassorna har ansvar för.

4.2.3 Konsekvenser för övriga myndigheter

Med anledning av propositionen får Sysselsättningsfonden i uppgift att svara för utdelningen till arbetslöshetskassorna av den tilläggsfinansieringsandel som hänförs till statens andel av förmånsutgifterna. Detta innebär en temporär förändring i hur Sysselsättningsfonden delar ut förskott till arbetslöshetskassorna under det innevarande verksamhetsåret. Sysselsättningsfonden ska också dela ut den temporära ersättningen för förvaltningskostnader till arbetslöshetskassorna på grundval av beräkningsformeln. De nya, temporära uppgifterna ökar Sysselsättningsfondens arbetsmängd. Konsekvenserna hänförs dock endast till finansieringsandel för 2020.

Sysselsättningsfonden ska ha rätt att av Finansinspektionen få de uppgifter som behövs för utdelningen av ersättningen för förvaltningskostnader. Lämnandet av uppgifter ökar Finansinspektionens arbetsmängd. Konsekvensen bedöms dock vara ringa.

De förslag genom vilka det på lagnivå föreslås bestämmelser om minimibelopp och maximibelopp för arbetslöshetskassans utjämningsfond samt om en plan för återställande av en sund finansiell ställning påverkar inte Finansinspektionens arbetsmängd. Förslaget som gäller stöd-kassans medlemsavgift minskar Finansinspektionens arbetsbörda 2020. Denna konsekvens be-döms dock vara ringa.

4.2.4 Övriga konsekvenser

Förslagen om tryggnad av arbetslöshetskassornas ekonomi bedöms inverka på de medlemsav-gifter som fastställs för arbetslöshetskassorna 2021 och 2022 genom att lindra det annars even-tuellt plötsliga trycket på att drastiskt höja medlemsavgiften. På detta sätt kan propositionen också trygga ställningen för medlemmarna i arbetslöshetskassorna när den förebygger en even-tuell medlemsflykt i anslutning till oändamålsenligt höga höjningar av medlemsavgiften. Med medlemsflykt avses i detta sammanhang en situation där solventa, arbetsföra medlemmar upp-hör att vara medlemmar i arbetslöshetskassor där höjningen av medlemsavgiften upplevs vara för stor. Detta trots att arbetslöshetskassans medlemsavgift är ett avdrag som ska beaktas vid beskattningen. Den som avslutar sitt medlemskap ansluter sig inte nödvändigtvis heller till en ny arbetslöshetskassa. Detta ökar risken för att antalet personer som får grunddagpenning ökar, om medlemmar som utträtt ur kassan blir arbetslösa eller permitteras. Denna utveckling är inte önskvärd med tanke på individens utkomstskydd, när man i helhetsbedömningen beaktar den försämrade ekonomiska tryggheten vid realiseringen av en eventuell risk, och även eventuellt ökande behov av annan social trygghet (bostadsbidrag, utkomststöd).

Enligt propositionen, genom vilken man temporärt avviker från maximibeloppet av de medel som delas ut ur stödkassan och från statens finansieringsansvar i sista hand när arbetslöshets-kassan visar underskott förebygger en situation där underskottet trots statens tilläggsfinansiering i förhand fortfarande ska finansieras. Även om det vid beredningen av propositionen bedöms osannolikt att en sådan situation uppstår, ökar ändringen förutsägbarheten ur statens synvinkel.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Ersättning för förvaltningskostnader

I samband med beredningen av propositionen utreddes flera olika alternativ och kombinationer av dem för fördelningsgrunder för statens extra finansieringsandel för ersättning av de ekono-miska konsekvenserna av den oförutsedda ökningen av förvaltningskostnaderna. I samband med beredningen bedömdes också alternativ för tidpunkten för utbetalning av ersättningen för förvaltningskostnader och alternativ för verkställandet.

Som grund för fördelningen av ersättningen för förvaltningskostnader inleddes beredningen med en bedömning av medlemsantalet och förmånsutgifterna och förändringen i dessa mellan verksamhetsåren. Bägge kriterierna är tydliga och uppgifterna fås från statistikuppgifter som Finansinspektionen redan nu samlar in och behandlar. I ett tidigt skede av beredningen konstaterades det dock att de inte beskriver den ökade arbetsmängden för arbetslöshetskassan som förändringen i förvaltningskostnaderna medför.

Antalet medlemmar i en arbetslöshetskassa i sig eller en ändring av antalet medlemmar beskriver inte alls hur många medlemmar i arbetslöshetskassan som har blivit permitterade eller arbetslösa av orsaker som hänför sig till covid-19-epidemin. Därför beskriver medlemsantalet eller en ändring i det inte förändringen i den arbetsmängd som uppstår för arbetslöshetskassan. Som fördelningsgrund kan medlemsantalet styra ersättning till kassor vars arbetsmängd inte har ändrat på grund av covid-19-epidemin.

Förändrade förmånsutgifter avspeglar för sin del i viss mån förändringen i permitteringar och påbörjad arbetslöshet och således också förändringen i arbetslöshetskassans arbetsmängd. Det snedvrider dock bilden av förändringen i arbetsmängden. Detta har två orsaker. För det första är förmånsutgifterna för en kassa som betalar ut förmåner till helt arbetslösa större än förmånsutgifterna för en kassa som betalar jämkad dagpenning, trots att kassorna har lika många nya förmånssökande och trots att den fulla inkomstrelaterade dagpenning som ligger till grund för den jämkade inkomstrelaterade dagpenningen är lika stor i båda arbetslöshetskassorna. För det andra inverkar arbetslöshetskassans bransch, i praktiken i vilka yrken de som kassan försäkrar arbetar, på medlemmarnas lönenivå och via lönenivån på den inkomstrelaterade dagpenningens storlek och förmånsutgifterna. En arbetslöshetskassa som är verksam inom två olika branscher kan ha samma antal förmånstagare, men på grund av skillnaderna i lönenivåerna kan den ena kassans förmånsutgifter vara betydligt större än den andra kassans.

Vid beredningen bedömdes lämpligheten av statistiska uppgifter om olika typer av ansökningar som en beskrivning av förändringen i arbetsmängden. Alternativen var att använda enbart de så kallade första ansökningarna⁸ som fördelningsgrund, att använda både de första ansökningarna och de fortsatta ansökningarna om jämkad arbetslöshetsförmån som fördelningsgrund och att använda alla ansökningar som fördelningsgrund (inklusive fortsatta ansökningar från helt arbetslösa).

Det finns täckande statistisk information att tillgå om ansökningstyperna. Till första ansökningar och fortsatta ansökningar om jämkad arbetslöshetsförmån hänför sig i regel det handläggningsarbete som utförs av en sakkunnig, och förändringen i antalet ansökningar återspeglar då arbetslöshetskassans förändrade arbetsmängd. Det kriterium som gäller antalet ansökningar är också tydligt, och det finns knappt något rum för tolkning. Det är dock möjligt och ibland nödvändigt att ändra ansökningstypen under behandlingen av ansökan. Behandlingen av fortsatta ansökningar som gäller helt arbetslösa är inte förknippade med någon betydande arbetsmängd.

En ändring i antalet ansökningar innebär att arbetslöshetskassans arbetsmängd ändras. Enbart ändringen i arbetsmängden innebär dock inte att arbetslöshetskassans förvaltningskostnader skulle ha ökat. Begränsningarna som beskrivning av konsekvenserna för förvaltningskostnaderna har samband med huruvida det ökade antalet ansökningar faktiskt har behandlats. Om handläggningsarbetet inte framskrider på det sätt som det ändrade antalet ansökningar förutsätter, kan man fråga sig om det i arbetslöshetskassans verksamhet har skett sådana förändringar utifrån vilka det har uppstått en ökning av förvaltningskostnaderna i anslutning till covid-19-epidemin.

Till skillnad från antalet inkomna ansökningar återspeglar olika överklagbara beslut som meddelats med anledning av ansökningar om arbetslöshetsdagpenning hur handläggningsarbetet

⁸ Första ansökan är en ansökan vars avgörande är förenat med att arbetsvillkoret uppfylls. Det är inte fråga om en typ av blankett, utan om situationen där förmånen söks. Det kan vara fråga om en ansökan i samband med vilken det på nytt prövas om arbetsvillkoret uppfylls.

framskrider. Som alternativ bedömdes följande helheter av beslutstyper och förändringar i dem: påbörjade beslut⁹, alla beslut med undantag av beslut som grundar sig på ett negativt arbetskraftspolitiskt utlåtande och alla beslut.

Uppgifter om påbörjade beslut fås inte direkt från befintliga statistiska uppgifter. Statistikuppgifterna begränsar sig till beslut där en självrisktid ska fastställas. Av detta följer att en ansökan som förutsätter utredning av om arbetsvillkoret uppfylls och i vilken det på grund av bestämmelserna i lagen om utkomstskydd för arbetslösa inte ska fastställas någon självrisktid även om maximitiden för förmånen börjar från början, inte ska beaktas som ett påbörjat beslut. I övrigt finns statistikuppgifter om besluten tillgängliga i den statistik som redan nu samlas in.

Under beredningen utreddes om det finns betydande skillnader mellan arbetslöshetskassorna i fråga om den relativa andelen olika beslut som kräver liten arbetsmängd, såsom negativa arbetskraftspolitiska beslut, av alla beslut. Eftersom ingen betydande skillnad observerades, ansågs det under beredningen att det inte är ändamålsenligt att skilja mellan olika typer av beslut i fördelningskriterierna för ersättning för förvaltningskostnader. Med avvikelse från denna utgångspunkt ska de beslut som fattats 2018 och 2019 på basis av den så kallade aktiveringsmodellen, som upphävdes vid ingången av 2020, dock dras av för att deras antal inte ska snedvrída jämförbarheten för besluten i förhållande till 2020.

Under beredningen bedömdes också möjligheten att göra förändringen i arbetslöshetskassans faktiska förvaltningskostnader till ett fördelningskriterium för ersättningen för förvaltningskostnader. Följande två alternativ var aktuella: att ta hänsyn till alla förvaltningskostnader, varvid kriteriet också påverkas av förändringar i förvaltningskostnader som inte har något direkt samband med förmånsbehandlingen, och som det andra alternativet förändringen i de utvalda förvaltningskostnader som har ett direkt samband med förmånsbehandlingen, såsom förändringen i lönekostnaderna för förmånshandläggare.

Tidtabellen är en central utmaning i bägge alternativen. Om man vill att fördelningsgrunden för ersättningen ska vara utvecklingen av förvaltningskostnaderna under hela året, så färdigställs uppgifterna i fördelningsgrunden för ersättningen slutgiltigt först i samband med arbetslöshetskassans bokslut våren 2021. Den tidigare tidpunkten förutsätter antingen att ett icke slutfört bokslut utnyttjas eller, om man vill dela ut ersättningen redan 2020, att ett mellanbokslut upprättas. Förfarandet ansågs vara tungt att genomföra.

Som det sista enskilda kriteriet bedömdes förändringen i behandlingstiden för ansökningarna. Uppgifter om behandlingstiden fås från statistikuppgifter som Finansinspektionen redan nu samlar in. Kriteriet är också tydligt och innehåller inte någon prövningsrätt. Det finns dock skillnader mellan arbetslöshetskassorna när det gäller inlämnandet av ansökningar, liksom också i fråga om huruvida förmånen söks enligt en ansökningsrytm på fyra kalenderveckor eller en månad. Även små skillnader som inte hänför sig till arbetslöshetskassans verksamhet utan till medlemmarnas arbetslöshetssituation inverkar på hur kriteriet i praktiken inverkar på fördelningen av ersättningen. Detta ansågs inte vara en motiverad linje.

Utöver bedömningen av enskilda kriterier togs under beredningen ställning till om något enskilt kriterium är så tydligt att det för fördelningsgrunden för finansieringen av förändringen av de extra förvaltningskostnaderna kan vara det enda kriteriet. Till denna del konstaterades det vid

⁹ Med ett påbörjat beslut avses ett beslut där uppfyllandet av arbetsvillkoret har utretts och där maximitiden för inkomstrelaterad dagpenning börjar räknas från början.

beredningen att kombinationen av två kriterier ger den bästa informationen om hur arbetslöshetskassans arbetsmängd har förändrats och hur arbetslöshetskassan, genom olika administrativa lösningar och lösningar som medför administrativa kostnader, har lyckats hantera den föränderliga arbetsmängden.

Under beredningen bedömdes också till vilken aktör verkställigheten av den extra ersättning som hänförs till förvaltningskostnaderna ska ges. Utöver Sysselsättningsfonden bedömdes också social- och hälsovårdsministeriet och Statskontoret. Statskontoret deltar för närvarande inte i processen för finansiering av arbetslöshetsförmåner eller de förvaltningskostnader som följer av verkställigheten av förmånerna, och på denna grund uteslöts Statskontoret från bedömningen. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer de slutliga statliga finansieringsandelarna för arbetslöshetskassorna efter att bokslutet för respektive räkenskapsår har fastställts. Besluten verkställs av Sysselsättningsfonden. Mitt under verksamhetsåret fattar social- och hälsovårdsministeriet inte beslut om finansieringsandelarna. Sysselsättningsfonden har praxis och tekniska möjligheter att verkställa finansieringstransaktioner också mitt under verksamhetsåret. Därför ansågs det inte motiverat att social- och hälsovårdsministeriet deltar i verkställandet av tilläggsersättningen för förvaltningskostnader.

Under beredningen bedömdes om arbetslöshetskassorna separat borde ansöka om tilläggsfinansiering för förvaltningskostnaderna. Sysselsättningsfonden bedömde att ansökningsförfarandet ökar arbetsmängden jämfört med vad som förutsatts i propositionen. Eftersom enligt arbetslöshetskassornas Samorganisation rf:s bedömning alla arbetslöshetskassor skulle ansöka om ersättning och eftersom det föreslås att fördelningskriterierna ska vara tillräckligt exakta utan prövningsrätt, har det i propositionen beslutats föreslå att ersättningen ska fördelas enligt de kriterier som fastställs, utan ansökan.

Den sista bedömningen gällde tidpunkten då de medel som anvisats för ersättning av förvaltningskostnader ska fördelas till arbetslöshetskassorna. Utöver det valda alternativet bedömdes fördelningen av ersättningen på grundval av förändringarna under hela perioden 1.4—31.12.2020, varvid de medel som är avsedda för ersättning av förvaltningskostnader kunde fördelas till arbetslöshetskassorna 2021. Dessutom bedömdes ett alternativ där en del av ersättningen fördelas hösten 2020 på grundval av förändringen under tiden 1.4—30.9.2020 och resten av ersättningen 2021, antingen på grundval av förändringen under perioden 1.10—31.12.2020 eller alternativt, som komplettering till den första betalningsposten, på grundval av förändringen under perioden 1.4—31.12.2020. Under beredningen ansågs det att betydelsen av ersättningen för förvaltningskostnader för arbetslöshetskassornas ekonomi och för beredningen av medlemsavgiften för 2021 till sin karaktär är så betydande att en fördelning av ersättningen i efterhand 2021 inte är ett ändamålsenligt sätt att dela ut den.

En bedömning gjordes även gällande behovet av ett maximibelopp per kassa. Eftersom i propositionen ett fast belopp utdelas, och eftersom ansöknings- och beslutsmängderna inte ensamt avspeglar tillväxten i arbetsmängden för en mindre arbetslöshetskassa, har man vid tillberedning av propositionen sett det skäligt att begränsa andelen av stödet till en enskild arbetslöshetskassa till maximalt 25 procent av den utdelbara summan.

5.1.2 Temporär lindring av löntagarkassors finansieringsansvar för förmånsutgifter

I samband med beredningen av propositionen bedömdes möjligheten att anvisa statlig tilläggsfinansiering enbart för inkomstrelaterad dagpenning som betalas på grund av permittering. Det finns dock skillnader mellan arbetslöshetskassorna i fråga om huruvida minskningen av antalet arbetstimmar förutsätter permitteringsförfarande eller om minskningen kan genomföras direkt på basis av villkoren i arbetsavtalet (till exempel de som kallas till arbetet vid behov och vissa

andra deltidsanställda), varför det inte ansågs motiverat att fokusera enbart på den inkomstrelaterade dagpenning som betalas på grund av permittering.

I samband med beredningen bedömdes också om statens tilläggsfinansieringsandel också bör riktas till finansieringen av så kallade tilläggsdagar för inkomstrelaterad dagpenning. Eftersom maximitiden för inkomstrelaterad dagpenning inte löper på grundval av den temporära lagen, har utgiften för inkomstrelaterad dagpenning som uppkommer på grund av tilläggsdagar 2020 inte ökat på grund av covid-19-epidemin.

Dessutom, även om medlen redan har beviljats i den fjärde tilläggsbudgeten för 2020, har man under beredningen bedömt ett alternativ där de förmånsutgifter som hör till löntagarkassans finansieringsansvar inte temporärt skulle ha överförts till statens finansiering. Enligt den bedömningen som gjordes i våras innebär alternativet en stor risk för att flera arbetslöshetskassor trots planerna för återställande av en sund finansiell ställning hade fått ett så betydande tryck på att höja medlemsavgiften som till och med kunde leda till att kassan förlorar medlemmar. Arbetslöshetskassornas utjämningsfonder kunde försvagas betydligt och detta, trots planerna för återställande av en sund finansiell ställning, kunde försvåra arbetslöshetskassans möjligheter att svara för kassans ansvar som uppkommer 2021 och 2022. Bedömningen har gjorts i en situation där det var omöjligt att på ett tillförlitligt sätt förutse hur arbetslösheten och antalet permitteringar kommer att utvecklas i slutet av 2020 och under 2021.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

De nationella skillnaderna i ordnandet av det ekonomiska skyddet under tiden för arbetslöshet avviker avsevärt mellan EU-länderna, och sätt att ordna utkomstskyddet motsvarande systemet med arbetslöshetskassor används i Danmark och Sverige. Av dem har arbetslöshetskassornas oförutsägbara ökade förvaltningskostnader i Sverige ersatts med en särskild finansiering på 100 miljoner kronor av förvaltningskostnaderna.¹⁰

Modellen baserar sig på antalet ansökningar veckorna 1—11 under 2019 och detta antal har jämförts med antalet ansökningar under motsvarande veckor 2020. Det tal som fås på detta sätt, som är rensat från konjunkturpåverkan, används därefter vid bedömningen av antalet ansökningar som kommer in under veckorna 12—20 under 2020. Den på detta sätt erhållna uppskattningen av antalet inkomna ansökningar och faktiska antalet inkomna ansökningar utgör grunden för den kassaspecifika bedömning som används vid fördelningen av ersättningen för de ansökningar som gjorts anhängiga på grund av epidemin och den kris som följer av den. Från den på detta sätt beräknade ökningen av antalet ansökningar per kassa avdras avskrivna och avvisade ärenden och avslagsärenden, även om avdraget inte görs till fullt antal. I dessa situationer anses inte en ansökan medföra någon arbetsmängd och någon anslutande administrativ kostnad, som skulle uppstå om ansökan avgjordes på ett positivt sätt. I övrigt beaktas inte beslutsmängden i modellen. I modellen beaktas inte heller medlemsantalet, antalet förmånstagare eller antalet begäranden om tilläggsutredning. Antalet förmånstagare eller beslut beaktas inte i modellen eftersom behandlingstiderna för ansökningarna varierar mellan kassorna. Modellen avviker från det som föreslås i denna proposition särskilt i fråga om hur just förändringen i antalet beslut anses vara kopplad till den förändring som skett och kommer att ske i förvaltningskostnaderna.

I fråga om fördelningsgrunden för den tilläggsersättning som det har beslutats om i Sverige gäller samma utmaning för den kommande tiden som för den fördelningsgrund som föreslås i

¹⁰ <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/regeringen-starker-forutsattningarna-att-mota-en-okande-arbetsloshet/>

denna proposition. Modellen beaktar förändringen i antalet ansökningar endast fram till utgången av vecka 22. Förändringar efter denna tidpunkt inverkar inte på ersättningsandelen. I denna proposition föreslås det att antalet ansökningar och beslut till och med den 30 september 2020 ska beaktas, det vill säga för en längre tid än i Sverige. Således är den tid för vilken eventuella ändringar i antalet arbetslösa och permitterade inte inverkar på fördelningsgrunden för ersättningen betydligt kortare i den föreslagna modellen än i den fördelningsgrund som valts i Sverige.

6 Remissvar

Propositionen har utarbetats skyndsamt för att säkerställa finansieringen av arbetslöshetsförmånerna under exceptionella omständigheter. Tidtabellen för beredningen har också påverkats av tidtabellen för insamlingen av sådan statistisk information om arbetslöshetskassornas situation som behövs vid beredningen. Enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning kan man enbart av grundad anledning avstå från att begära skriftliga utlåtanden om förslag till författningar. De förslag som ingår i propositionen inverkar på löntagar- och företagarkassorna via deras ekonomi. Det finns sammanlagt 25 arbetslöshetskassor. Under beredningen av propositionen har Arbetslöshetskassornas samorganisation rf hörts. Konsekvenserna av verkställigheten av de förslag som ingår i propositionen berör Sysselsättningsfonden och Finansinspektionen. Under beredningen av propositionen har Finansinspektionen hörts, och Sysselsättningsfonden har beretts tillfälle att kommentera propositionen. De förslag som ingår i propositionen inverkar också på de försäkrade som hör till arbetslöshetskassorna. Under beredningen av propositionen har Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf och Akava ry. Dessutom har Finlands Näringsliv EK, KT Kommunarbetsgivarna och Företagarna i Finland rf hörts under beredningen.

Den egentliga remissbehandlingen har inte varit möjlig att ordna på grund av tidtabellen för beredningen. De aktuella förhållandena ska anses vara exceptionella, och dessutom har de centrala aktörer som specifikt skulle ha hörts under remissbehandlingen blivit hörda under beredningen. Därför måste man anse att det finns grundad anledning att avvika från remissbehandlingen. Även om det inte har ordnats någon egentlig remissbehandling, har de nämnda aktörerna utöver hörandet under beredningen dock getts möjlighet att också kommentera propositionen.

Kommentarer inkom från Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf, Arbetslöshetskassornas stödkassa, Finansinspektionen, Sysselsättningsfonden, Finlands Näringsliv EK, KT Kommunarbetsgivarna, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf och Akava ry. Dessutom kommenterade Allmänna Arbetslöshetskassan YTK propositionen.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf meddelar att arbetslöshetskassorna understöder propositionen och uppger att Allmänna Arbetslöshetskassan YTK lämnar sin egen kommentar. Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf konstaterar att den anser att kriterierna för fördelningen av ersättningen för förvaltningskostnader är tydliga och att det är bra att utnyttja de uppgifter som fås direkt från informationssystemen. Ett separat ansökningsförfarande hade varit onödigt, eftersom arbetslöshetskassorna i vilket fall som helst skulle ha ansökt om ersättning.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf konstaterar att det på dess webbplats finns månatlig statistik om utvecklingen av arbetslöshetskassornas förmånsutgifter, mottagare och antalet dagar till augusti 2020 och dessutom jämförelseuppgifter om tidigare år med kassaspecifika uppgifter. På grund av beredningstidtabellen har en kort text fogats till propositionen med en fotnot. Det verkar inte finnas någon förändring i utfallet av förvaltningskostnaderna i Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf:s statistikmaterial.

RP 138/2020 rd

Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och stödkassan påpekar att propositionen inte innehåller någon bestämmelse i sista hand om täckning av underskott i en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare. Båda anser att behovet av bestämmelsen är osannolik. Propositionen har till denna del kompletterats med en bestämmelse om täckning av underskott i sista hand, som motsvarar behandlingen av underskott i den arbetslöshetskassa som försäkrar företagare.

Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf och stödkassan anser det vara viktigt att förslaget framskrider så snabbt som möjligt och att arbetslöshetskassorna har möjlighet att beakta tilläggsfinansieringen vid beredningen av förslagen till medlemsavgifter för 2021.

Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf och STTK rf har inget att tillägga till propositionen. De hänvisar till förslaget om stöd till arbetslöshetskassor på 20 miljoner euro som arbetsmarknadens centralorganisationer gjorde till regeringen den 18 mars 2020. De anser att kriterierna för fördelningen av ersättningen är tydliga och att det är bra att utnyttja de uppgifter som fås direkt från informationssystemen. Ett separat ansökningsförfarande hade varit onödigt, eftersom arbetslöshetskassorna i vilket fall som helst skulle ha ansökt om ersättning. Dessutom anser SAK och STTK att propositionen om tilläggsfinansiering på 40 miljoner euro är lämpligt och önskar att förslaget framskrider så snabbt som möjligt.

Akava instämmer i Arbetslöshetskassornas Samorganisation rf:s kommentarer. I fråga om ersättningen för förvaltningskostnader understödde Akava ursprungligen ansökningsförfarandet, men konstaterar att alla arbetslöshetskassor sannolikt ansöker om stöd. I de föreslagna fördelningsgrunderna ingår ingen prövning, varför det inte finns något separat behov av att visa stödberättigande. Båda aktörerna önskar att propositionen framskrider så snabbt som möjligt.

Finlands Näringsliv EK konstaterar att det fortfarande anser det vara ändamålsenligt att arbetslöshetskassorna separat ansöker om ersättningen för förvaltningskostnader och i samband med ansökan visar sin behörighet att få ersättningen i fråga. Finlands Näringsliv EK anser att den tilläggsfinansiering på 40 miljoner euro som hänför sig till arbetslöshetskassornas förmånsutgifter är oändamålsenlig och föreslår att den stryks ur propositionen. Finlands Näringsliv EK anser att ett stöd till systemet för utkomstskydd för arbetslösa med allmänna skattemedel eller med upplåning i stället för skatteintäkter inte är en motiverad lösning och anser att en sådan behandling kränker jämlikheten. Finlands Näringsliv EK anser att medlemmarna i kassorna ska kunna finansiera kassans lagstadgade andel av förmånsutgifterna med sina medlemsavgifter. Finlands Näringsliv EK anser att något annat förfarande är ett tecken på att systemet med arbetslöshetskassor är ohållbart.

KT Kommunarbetsgivarna konstaterar att regeringen våren 2020 på förslag av arbetsmarknadens centralorganisationer fattade beslut om att stödja arbetslöshetskassornas verksamhet med 20 miljoner euro under 2020 i enlighet med principer som man särskilt kommer överens om. KT Kommunarbetsgivarna anser det vara viktigt att man håller fast vid de gemensamt överenskomna riktlinjerna. Den extra tilläggsfinansiering på 40 miljoner euro som regeringen beslutat om för att temporärt minska löntagarkassornas självfinansieringsandel ingick inte i arbetsmarknadsorganisationernas gemensamma förslag och KT Kommunarbetsgivarna anser att beloppet är stort. KT Kommunarbetsgivarna anser att de föreslagna fördelningskriterierna för tilläggsfinansieringen är motiverade.

Sysselsättningsfonden anser att tidtabellen för regeringspropositionen är snäv. Genomförandet av ändringarna kommer att kräva snabbt arbete och flexibelt samarbete mellan Sysselsättningsfonden och Finansinspektionen. Verkställigheten av ersättningen för förvaltningskostnader påverkas av den tidtabell då Finansinspektionen skickar de uppgifter som behövs för fördelningen

av ersättningen för förvaltningskostnader. Sysselsättningsfonden konstaterar att arbetslöshetskassorna ska ansöka om tilläggsfinansiering för förmånsutgifter genom en ansökan om tilläggsförskott. Till denna del har propositionen preciserats.

Allmänna Arbetslöshetskassan YTK konstaterar att den inte anser det motiverat att fastställa den föreslagna maximandelen på 5 miljoner euro per arbetslöshetskassa i fördelningskriterierna för ersättning för förvaltningskostnader och anser att förslaget till denna del strider mot kravet på jämlik behandling enligt 6 § i förvaltningslagen och 6 § i grundlagen och dessutom mot egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Den föreslagna begränsningen är inte ändamålsenlig på grund av fördelningsgrundens schematiska karaktär, och en över- eller underkompensation som motivering är konstlad. Till denna del konstateras det att det vid beredningen av propositionen inte finns statistiska uppgifter om hur det fördelningskriterium som föreslås i propositionen på basis av statistiska uppgifter för tiden 1.4—30.9.2020 i praktiken skulle fördela de medel som är avsedda för ersättning av förvaltningskostnader, det är alltså inte känt om bestämmelsen om maximandelen i fråga behövs i praktiken. Till övriga delar behandlas Allmänna Arbetslöshetskassans YTK:s kommentar närmare i avsnitt 10.

Dessutom anser Allmänna Arbetslöshetskassan YTK att antalet beslut om återkrav har ökat i och med att antalet beslut i övrigt har ökat och att de bör beaktas i fördelningskriteriet. Till denna del konstateras det att ett beslut om återkrav alltid grundar sig på ett beslut om förmånsrätt, och en förändring av antalet förmånsbeslut återspeglar således också en förändring av antalet beslut om återkrav. Dessa förmånsbeslut beaktas i fördelningskriteriet.

Finansinspektionen framförde vissa tekniska kommentarer som närmast främjar propositionens tydlighet och entydighet som har beaktats vid den fortsatta beredningen av propositionen.

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om ändring av lagen om arbetslöshetskassor

19 §. Medlemsavgifter. I paragrafen föreskrivs om bestämmande av medlemsavgifterna. Till paragrafen fogas en hänvisning till den nya 20 a § om en plan för återställande av en sund finansiell ställning för arbetslöshetskassan. Samtidigt ändras den föråldrade benämningen Försäkringsinspektionen till Finansinspektionen. I övrigt ändras paragrafen inte, och den etablerade tillämpningspraxisen avses inte att ändras. Såsom nu, kan Finansinspektionen vid fastställandet av medlemsavgiften fortfarande vid sin bedömning avvika från arbetslöshetskassans proposition av de inkomster och utkomster som ligger till basis för förmånsavgiften. Dessutom innehar Finansinspektionen vid beredning och fastslagning av medlemsavgiftsförslag endast information om värdet av utjämningsfonden baserat på resultat från räkenskapsperioden året innan. Med andra ord när medlemsavgiften för 2021 fastställs finns till förfogande värdet som baserar sig på räkenskapsperioden 2019. Därför och delvis också på grund av konjunkturbetingade orsaker kan Finansinspektionen vid beräkning av medlemsavgiftens tillräcklighet beakta arbetslöshetskassans intäkter och utgifter året innan samt en uppskattning av intäkter och utgifter gällande det pågående och följande året.

20 §. Utjämningsfond. Finansinspektionen har lämnat ett initiativ till social- och hälsovårdsministeriet om att det beslut om minimibeloppet och maximibeloppet för arbetslöshetskassornas utjämningsfonder som ingår i Finansinspektionens anvisningar och föreskrifter ska lyftas till lagnivå. I detta syfte föreslås det att 20 § ändras så att dess nuvarande 1 mom. delas upp i två delar. I 1 mom. föreskrivs fortfarande om arbetslöshetskassans utjämningsfond och om att arbetslöshetskassans årliga överskott överförs till utjämningsfonden.

RP 138/2020 rd

Till det nya 2 mom. flyttas från 1 mom. syftet med utjämningsfondens minimibelopp och beloppet. Beloppet fastställs i enlighet med Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar och grundar sig på de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som arbetslöshetskassan själv ansvarar för. En löntagarkassas utjämningsfond ska ha ett belopp som motsvarar de beräknade utgifter kassan själv ansvarar för under ett år och en företagarkassas utjämningsfond ett belopp som motsvarar de beräknade utgifterna kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år (en utjämningsfond på 100 procent och en utjämningsfond på 250 procent).

Syftet med utjämningsfondens maximibelopp i det nuvarande 2 mom. blir 3 mom. Också maximibeloppet fastställs så att det motsvarar villkoren enligt Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar. I fråga om löntagarkassor är maximibeloppet ett belopp som motsvarar de beräknade utgifterna kassan själv ansvarar för under högst fyra år och i fråga om företagarkassor ett belopp som motsvarar de beräknade utgifterna kassan själv ansvarar för under högst sju år (en utjämningsfond på 400 procent och en utjämningsfond på 700 procent).

I fråga om båda momenten är avsikten att den etablerade tillämpningspraxisen inte ska ändras.

Bemyndigandet att utfärda förordning flyttas till 4 mom.

20 a §. *Plan för återställande av en sund finansiell ställning.* Paragrafen är ny. I paragrafen föreskrivs på Finansinspektionens initiativ Finansinspektionens etablerade praxis om ett osedvanligt fastställande av arbetslöshetskassans medlemsavgift och om en anslutande plan för återställande av en sund finansiell ställning.

I 1 mom. föreskrivs det om osedvanligt bestämmande av arbetslöshetskassans medlemsavgift och om en plan för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning. Enligt propositionen kan Finansinspektionen, om en arbetslöshetskassas medlemsavgift stiger oskäligt i förhållande till den medlemsavgift som fastställts för det innevarande räkenskapsåret, avvika från vad som föreskrivs i 19 och 20 § i lagen och fastställa en lägre medlemsavgift för arbetslöshetskassan än vad bestämmelserna i fråga förutsätter. Förfarandet förutsätter att arbetslöshetskassan i samband med förslaget till medlemsavgift lämnar in en plan för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning till Finansinspektionen. Arbetslöshetskassan ska i planen visa hur den inom tre år från ingången av det år för vilket medlemsavgiften fastställs uppnår miniminivån för utjämningsfonden. Varaktigheten beräknas så att när medlemsavgiften för 2021 fastställs utifrån en plan för återställande av en sund finansiell ställning kan medlemsavgiften för 2021 och 2022 basera sig på planen. När medlemsavgiften för 2023 fastställs iakttas dock det normala sättet att bestämma medlemsavgiften.

I planen för återställande av en sund finansiell ställning ska ingå åtminstone en uppskattning av medlemsavgiften och intäkterna från den under den tid planen gäller. Som andra metoder kan i planen för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning beaktas till exempel en utredning om hur ekonomin genom att påverka arbetslöshetskassans förvaltningskostnader saneras så att minimibeloppet för utjämningsfondens nås. Arbetslöshetskassan kan i planen för återställande av en sund finansiell ställning också lägga fram någon annan utredning om sin ekonomi och till exempel sådana element som ingår i planen för återställande av en sund finansiell ställning som avses i 83 e § i lagen om försäkringskassor (1164/1992).

I 2 mom. föreskrivs att Finansinspektionen vid behov får meddela närmare föreskrifter om utarbetande och inlämnande av en plan för återställande av en sund finansiell ställning. Också till denna del motsvarar paragrafen bestämmelserna i lagen om försäkringskassor.

Till skillnad från vad som föreskrivs i lagen om försäkringskassor ska det inte föreskrivas någon skyldighet för arbetslöshetskassorna att lägga fram en plan för kortfristig finansiering för att trygga betalningsberedskapen. Skillnaden jämfört med lagstiftningen om försäkringskassor beror på karaktären för arbetslöshetskassornas verksamhet. Största delen av den finansiering som inverkar på arbetslöshetskassornas betalningsberedskap inflyter av de finansieringsandelar som staten och Sysselsättningsfonden redovisar till dem. Dessutom avviker tidsperspektivet för arbetslöshetskassornas verksamhet från tidsperspektivet för försäkringskassornas verksamhet. Därför kan en plan för återställande av en sund finansiell ställning inte utarbetas under året, utan endast i samband med förslaget till medlemsavgift.

7.2 Lagen om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor

23 b §. *Temporär tillämpning av lagen på stödkassan och på täckande av brist i en kassa.* Paragrafen är ny och innehåller ett temporärt undantag från den i 21 § 1 mom. avsedda medlemsavgiften till stödkassan och från det i 22 § avsedda täckandet av en brist, det vill säga ett underskott, i en arbetslöshetskassa.

I 1 mom. föreskrivs det om ett undantag i fråga om medlemsavgiften till stödkassan. Enligt propositionen behöver, trots vad som föreskrivs i 21 § 1 mom., medlemsavgiften till stödkassan inte fastställas för 2021. I 2 mom. föreskrivs det om ett undantag i fråga om användningen av stödkassans medel. Enligt propositionen ska begränsningen i 22 § 2 mom. andra meningen inte tillämpas på användningen av stödkassans medel för att täcka bristen i en arbetslöshetskassa när en brist från 2020 täcks. I 3 mom. föreskrivs det om ett undantag i fråga om statens tilläggsandel. Enligt propositionen beviljas för att täcka bristen i en arbetslöshetskassa ingen tilläggsandel av statens medel när kassans brist från 2020 täcks. Om bristen i en kassa inte kan täckas så som stadgas i 2 mom., överförs bristen till nästa års bokslut, för att täckas med kassans medel.

25 c §. *Temporär statlig tilläggsfinansieringsandel för finansiering av företagares inkomstrelaterade dagpenning.* Paragrafen är ny och den är avsedd att tillämpas temporärt till utgången av 2020. I paragrafen föreslås bestämmelser om en statlig tilläggsfinansieringsandel som beviljas den arbetslöshetskassa som försäkrar företagare för lindring av den ekonomiska belastning som den oförutsedda ökningen av förmånsutgifterna medför. Enligt propositionen ska som statsandel, utöver vad som föreskrivs i 25 §, av de dagpenningar som företagarkassan betalat med stöd av 5 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa betalas en andel som motsvarar 36 procent av dagpenningens förtjänst, det vill säga av den del som överstiger grunddagpenningens andel. Arbetslöshetskassan finansierar 64 procent av den kostnad som förtjänst delen medför.

Finansieringsandelen ska redovisas till arbetslöshetskassan i samband med den normala statsandelen, för retroaktiv tid så snart som möjligt efter det att lagen har antagits.

26 a §. *Statlig tilläggsfinansiering för förvaltningskostnader.* Paragrafen är ny och avses gälla temporärt till utgången av 2020. I paragrafen föreskrivs om de fördelningsgrunder som ska tillämpas på fördelningen av den tilläggsfinansiering som beviljats för att ersätta ökningen av arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader.

Enligt propositionen deltar staten i finansieringen av arbetslöshetskassornas på grund av covid-19-epidemin ökade förvaltningskostnader med en tilläggsfinansieringsandel på 20 miljoner euro. Denna tilläggsfinansieringsandel är utöver den finansiering av förvaltningskostnaderna som arbetslöshetskassorna får med stöd av 26 § 1 och 2 mom. i lagen om arbetslöshetskassor. Bestämmelser om detta föreslås i 1 mom.

RP 138/2020 rd

I 2 mom. föreskrivs om förfarandet för betalning av tilläggsfinansieringsandelen. Tilläggsfinansieringen ska verkställas av Sysselsättningsfonden. Sysselsättningsfonden skulle ha rätt att av Finansinspektionen få de uppgifter som den behöver för verkställandet, och Finansinspektionen är skyldig att utan dröjsmål lämna dessa uppgifter efter att den har fått dem från arbetslöshetskassorna. Tilläggsfinansieringen ska delas ut till arbetslöshetskassorna inom 30 dagar från det att Sysselsättningsfonden har fått uppgifterna. Till övriga delar ska förfarandet vid utbetalningen av den allokerade tilläggsfinansiering motsvara utbetalningen av ersättning för förvaltningskostnader till arbetslöshetskassorna för närvarande.

Paragrafens 3 mom. gäller fördelningsgrunden för tilläggsersättningen. Fördelningsgrunderna fastställs så att varje arbetslöshetskassas tilläggsfinansieringsandel bestäms entydigt. I fråga om beloppet av arbetslöshetskassans tilläggsfinansieringsandel finns således ingen prövningrätt, utan det är resultatet av en schematisk beräkning. I grunderna beaktas den förändring som skett i både ansökningarna och besluten. Perioden för när inkomna ansökningar och fattade beslut (datum då beslutet meddelades) beaktas är 1.4—30.9.2020. I ansökningarna beaktas inte fortsatta ansökningar från helt arbetslösa, eftersom de inte inbegriper arbete som medför förvaltningskostnader. De beslut som beaktas ska vara överklagbara.

Båda förändringarna ska jämföras med medeltalet av antalet ansökningar och beslut under motsvarande tid 2018 och 2019. I ändringen beaktas den positiva skillnaden mellan antalen, det vill säga medeltalet av det faktiska antalet 2018 och 2019 dras av från det faktiska antalet 2020. När jämförelsen görs ska antalet beslut som meddelats 2018 och 2019 minskas med antalet beslut som gäller återkrav, alltså beslut genom vilka beloppet av indrivningen har avgjorts, samt de beslut som meddelats med anledning av den så kallade aktiveringsmodellen som upphävts genom lag 1311/2019. Bestämmelser om beslut som inte beaktas finns i 9 mom. I 4 mom. föreskrivs att om skillnaden mellan ansökningarna eller besluten är negativ, ska nollvärdet användas. På detta sätt undviks en situation där arbetslöshetskassas andel av den tilläggsfinansiering som delas ut skulle vara negativt.

Den tilläggsfinansieringsandel som bestäms med ansökningarna som grund beräknas som arbetslöshetskassans relativa andel av alla arbetslöshetskassors ansökningar. På motsvarande sätt beräknas den tilläggsfinansieringsandel som bestäms med besluten som grund som arbetslöshetskassans relativa andel av alla arbetslöshetskassors beslut. Arbetslöshetskassans slutliga andel av statens tilläggsfinansiering beräknas utifrån den tilläggsfinansieringsandel som bestäms med ansökningarna och besluten som grund så att viktningsvärdet för ansökningarna är 40 procent och viktningsvärdet för besluten 60 procent.

En arbetslöshetskassas tilläggsfinansieringsandel, alltså andel av totalbelopp av 20 miljoner euro som beviljas som tilläggsfinansiering, kan dock uppgå till högst 5 miljoner euro. Om en arbetslöshetskassas tilläggsfinansieringsandel enligt 3-7 mom. överstiger 5 miljoner euro, fördelas den överstigande delen mellan de övriga arbetslöshetskassorna i förhållande till deras slutliga tilläggsfinansieringsandelar. Bestämmelser om detta finns i 8 mom.

Genom att placera kassans ovan konstaterade andel i förhållande till alla arbetslöshetskassors antal ansökningar och beslut förebyggs överkompensation eller underkompensation i fördelningsgrunden när det gäller förändringar i arbetsmängden för små aktörer. Genom maximibeloppet för den kassaspecifika utdelningen tryggas de mindre arbetslöshetskassornas andel av tilläggsfinansieringen.

7.3 Lagen om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

25 §. *Temporär statlig tilläggsfinansiering för finansiering av löntagares inkomstrelaterade dagpenning.* I propositionen föreslås det att det till lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner i stället för 25 §, som upphävts genom lag 542/2012, fogas en ny, temporär paragraf som gäller statens tilläggsfinansiering för lindring av den ekonomiska belastning som den oförutsedda ökningen av förmånsutgifterna medför för arbetslöshetskassor som försäkrar löntagare.

I 1 mom. föreskrivs att med avvikelser från vad som föreskrivs i 4 § är arbetslöshetskassans andel 3,5 procent av varje inkomstrelaterad dagpenning som betalas från och med 1 april 2020 eller därefter, om inte något annat följer av bestämmelserna i 1 och 2 mom. i den paragrafen. Av de tilläggsdagar som avses i 6 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa är arbetslöshetskassans andel dock 5,5 procent som för närvarande. Vidare på samma sätt som för närvarande, i det fallet att den inkomstrelaterade dagpenningen betalas förhöjd i enlighet med 6 kap. 2 § 2 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, beräknas arbetslöshetskassans andel dock utifrån den inkomstrelaterade dagpenning som bestäms enligt 1 mom. i den paragrafen.

I 2 mom. föreskrivs det om statens temporära tilläggsfinansieringsandel. Som statens tilläggsfinansieringsandel betalas för varje inkomstrelaterad dagpenning den skillnad som uppkommer genom att från den inkomstrelaterade dagpenningens förtjänst del dra av Sysselsättningsfondens andel enligt gällande 4 § 4 mom. och arbetslöshetskassans temporärt sänkta finansieringsandel.

Finansieringsandelen ska redovisas till arbetslöshetskassan i samband med den normala statsandelen, för retroaktiv tid så snart som möjligt efter det att lagen har antagits.

Sysselsättningsfondens andel förblir oförändrad.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Syftet med propositionen är att trygga finansieringen av arbetslöshetsförmånen och att trygga arbetslöshetskassornas ekonomiska verksamhetsmöjligheter under undantagsförhållanden som orsakas av covid-19-epidemin. Antalet arbetslöshetsdagpenningens ansökan och därmed sammanhängande förmånsutgifter och förvaltningskostnader har synts tidigast i april 2020. Därför föreslås det att lagarna ska tillämpas på finansiering av inkomstrelaterade dagpenningar som betalats den 1 april 2020 och därefter.

I lagen om ändring av lagen om arbetslöshetskassor föreslås det att till lagen fogas kriterier i fråga om minimi- och maximibelopp för arbetslöshetskassans utjämningsfond, och att en bestämmelse om en plan för återställande av en sund finansiell ställning för arbetslöshetskassan fogas till lagen. Syftet med propositionen är att Finansinspektionen kan tillämpa ändringarna redan då den fastställer medlemsavgiften till arbetslöshetskassan för 2021.

Paragraf 25 c i lagen om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor skulle tillämpas på finansiering av inkomstrelaterade dagpenningar som betalas för tiden mellan den 1 april 2020 och den 31 december 2020. På redovisning av statsandelen tillämpas vad som annars iakttas vid redovisningen av statsandelarna. För den pågående tiden ska statsandelen dock redovisas till arbetslöshetskassan så snart som möjligt efter det att lagen har antagits. Lagens 26 a § skulle tillämpas under 2020. Lagen ska gälla till och med den 31 december 2021.

Lagen om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner ska tillämpas på finansiering av inkomstrelaterade dagpenningar som betalats för tiden mellan den 1 april 2020 och den 31 december 2020. På redovisning av statsandelen tillämpas vad som annars iakttas vid

RP 138/2020 rd

redo-visningen av statsandelarna. För den pågående tiden ska statsandelen dock redovisas till arbetslös-hetskassan så snart som möjligt efter det att lagen har antagits. Lagen ska gälla till och med den 31 december 2020.

Regeringen anser att det är viktigt att lagarna träder i kraft så snart som möjligt särskilt på grund av de föreslagna ändringarna i lagen om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor och i lagen om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner, eftersom de påverkar arbetslöshetskassornas ekonomiska situation i 2020 och möjligen kan påverka de medlemsavgifter som fastställs för 2021.

9 Förhållande till andra propositioner

Propositionen hänför sig till den andra och den fjärde tilläggsbudgeten för 2020, och syftet är att föreskriva om grunderna för fördelning av de medel som det beslutats i dem. Propositionen hänför sig till den sjunde tilläggsbudgeten för 2020.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De föreslagna ändringarna anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna i 6 och 15 § i grundlagen.

Systemet med utkomstskydd för arbetslösa syftar till att trygga arbetslösa arbetssökandes ekonomiska möjligheter att söka arbete och förbättra sina förutsättningar att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden. Detta görs genom att systemet ersätter de ekonomiska förluster som arbetslösheten orsakar. Arbetslöshetsförmånerna består av arbetsmarknadsstöd och arbetslöshetsdagpenning. Utbetalning av arbetslöshetsdagpenning som inkomstrelaterad dagpenning förutsätter att man hör till en arbetslöshetskassa. Arbetslöshetskassorna finansierar en del av förmånsutgifterna och förvaltningskostnaderna på det sätt som närmare bestäms i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassan får de medel som allokeras för dessa utgifter av de medlemsavgifter som medlemmarna betalar till kassan och av intäkter av placeringar av medel i arbetslöshetskassans utjämningsfond.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Grundlagens 6 § 1 mom. uttrycker ett krav på juridisk likabehandling och på faktisk jämställdhet. I bestämmelsen ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana (RP 309/1993, s. 46). Grundlagsutskottet har tidigare tagit ställning till tillämpningsområdet för jämställdhetsbestämmelsen och konstaterat att grundlagens jämställdhetsbestämmelse endast gäller människor (GrUU 37/2010 rd, s. 3)

I 6 § 2 mom. i grundlagen ingår ett förbud mot diskriminering, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Förteckningen är dock inte uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. En sådan orsak kan vara till exempel samhällelig ställning och egendom (RP 309/1993 rd, s. 47, även till exempel GrUU 53/2016 rd och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

I propositionen föreslås bestämmelser om kriterierna för fördelningen av den tilläggsfinansiering som hänför sig till förvaltningskostnaderna och som beviljats i den andra tilläggsbudgeten för 2020. Det föreslås att tilläggsfinansieringen fördelas enligt kriterier som baserar sig på statistiska uppgifter, dock så att arbetslöshetskassans maximala andel av den tilläggsfinansiering

RP 138/2020 rd

på 20 miljoner euro som föreslås bli fördelad kan vara högst 5 miljoner euro vid fördelningen av statens exceptionella tilläggsfinansiering som hänför sig till arbetslöshetskassornas förvaltningskostnader. Till denna del avviker den fördelningsgrund för ersättning som föreslås i propositionen från utgångspunkten att ersättningen ska fördelas i förhållande till de ansökningar som inkommit till arbetslöshetskassan och de beslut kassan fattat i relation till alla arbetslöshetskassors ansökningar och beslut så att andra kriterier som gäller arbetslöshetskassan eller dess verksamhet inte beaktas i arbetslöshetskassans andel.

Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter fastställs så att man utifrån budgeten och utfallet för tidigare år kan bedöma att arbetslöshetskassan kan svara för de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som den själv ansvarar för. Eftersom sysselsättningsläget och arbetslöshetsrisken för arbetslöshetskassans medlemmar inverkar på dessa kostnader som arbetslöshetskassan själv ansvarar för, är arbetslöshetskassans medlemsavgifter specifika för varje arbetslöshetskassa och det finns också betydande skillnader i dem. Trots att det vid beredningen av propositionen inte finns uppgifter som gör det möjligt att konstatera att begränsningen gällande den maximala kassaspecifika andelen av den tilläggsfinansiering som hänför sig till förvaltningskostnaderna inverkar på det eurobelopp som en arbetslöshetskassa får, är syftet med förslaget om den maximala kassaspecifika andelen när utdelningen fastställs att inverka på om någon arbetslöshetskassa får en andel av tilläggsfinansieringen som motsvarar det antal ansökningar som inkommit och antalet beslut som den fattat utan begränsningar eller om undantaget gällande maximandelen minskar på denna andel. Om kriteriet som gäller maximandelen också i praktiken påverkar arbetslöshetskassans andel, förbättrar den andel som delas ut på basis av kriterierna inte arbetslöshetskassans resultat för 2020 lika mycket som den skulle ha gjort utan den föreslagna begränsningen av maximandelen.

Eftersom tilläggsfinansieringen inverkar på arbetslöshetskassans resultat, kan en begränsning av tilläggsfinansieringsandelen påverka arbetslöshetskassans medlemsavgift för 2021. Konsekvenserna beskrivs närmare i avsnitt 2.2.2 i denna proposition. För att denna effekt ska uppstå förutsätts dock att arbetslöshetskassan, efter att ha beaktat också den föreslagna statens exceptionella tilläggsfinansiering av arbetslöshetskassans förmånsutgifter, som förbättrar kassans resultat, och den möjlighet till en plan för återställande av en sund finansiell ställning som grund för medlemsavgiften som ingår i propositionen, beslutar att föreslå för Finansinspektionen att effekten av begränsningen helt eller delvis ska överföras direkt till medlemsavgiften för 2021. Propositionen förpliktar dock inte arbetslöshetskassan att göra detta. Eftersom begränsningen av maximandelen inte har någon direkt inverkan på beloppet av medlemsavgiften 2021 och eventuella ändringar jämfört med 2020, har begränsningen inte heller någon direkt inverkan på likabehandlingen av medlemmarna i en arbetslöshetskassa på det sätt som avses i 6 § i grundlagen.

Med beaktande av den helhet som föreslås i propositionen kan det dessutom konstateras att den eventuella indirekta effekten i sin tur baserar sig på arbetslöshetskassans egen framställning, och eftersom beredningen av budgeten och förslaget till medlemsavgift liksom också beredningen av en plan för återställande av en sund finansiell ställning görs av arbetslöshetskassans styrelse, och att arbetslöshetskassans styrelse med stöd av gällande lagstiftning endast kan bestå av medlemmar i arbetslöshetskassan, kan den indirekta effekten i princip uppstå endast på arbetslöshetskassans medlemmars eget beslut, även om Finansinspektionen bedömer att medlemsavgiften är tillräcklig. Motsvarande situation kan uppstå också under den gällande lagens giltighetstid, om arbetslöshetskassan på basis av budgeten beslutar stärka sin utjämningsfond och i detta syfte höjer sin medlemsavgift.

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Egendomsskyddet omfattar utöver den principiella rätten för en ägare att disponera och använda sin egendom på önskat sätt

RP 138/2020 rd

också rätten att råda över den (GrUU 41/2006 rd, s. 2, GrUU 49/2005, s.2, GrUU 15/2005 rd, s. 2). Om de rättigheter som äganderätten omfattar minskas eller inskränks, ingriper man samtidigt i egendomsskyddet, även om föremålet för äganderätten i och för sig förblir intakt hos innehavaren.

I denna proposition riktas inverkan på egendomsskyddet uttryckligen till fysiska personer som är medlemmar i arbetslöshetskassorna genom medlemsavgiftens belopp. Medlemskap i en arbetslöshetskassa är dock frivilligt och baserar sig på att personen själv ansöker om att bli medlem (1 § 1 mom., 3 § 1 och 8 mom. i lagen om arbetslöshetskassor). En medlem i en arbetslöshetskassa har också rätt att utträda ur arbetslöshetskassan, och behöver inte ge någon motivering till utträdet. Enligt Finansinspektionens föreskrifter och anvisningar ska medlemsavgift inte tas ut för tiden efter utträdet, även om arbetslöshetskassan har en årsmedlemsavgift. Även om utträdet ur en arbetslöshetskassa kan innebära förlust av rätten till inkomstrelaterad dagpenning, om personen inte kan bli medlem i en annan arbetslöshetskassa, anses rätten att disponera och använda sin egendom eller råda över den på önskat sätt hänföra sig till individens rätt att besluta om ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa, att höra till en arbetslöshetskassa eller utträde ur medlemskap, och propositionen således inte minskar eller begränsar medlemmens rätt att disponera och använda sin egendom eller råda över den på önskat sätt.

Egendomsskyddet kan bedömas också från den juridiska personens, arbetslöshetskassans, synvinkel med tanke på den förväntade avkastningen av medlemsavgiften. Statens exceptionella tilläggsfinansiering för 2020 som hänför sig till förvaltningskostnaderna kan på det sätt som konstateras ovan ha samband med beloppet av de medlemsavgifter till arbetslöshetskassan som ska betalas för 2021. Om arbetslöshetskassans andel av de medel som är avsedda för förvaltningskostnader på grund av förslaget gällande maximandel stannar vid 5 miljoner euro, och om denna differens ökar arbetslöshetskassans medlemsavgift, är det fråga om arbetslöshetskassans framtida intäkter av medlemsavgiften. Eftersom medlemsavgifterna i fråga överförs till en juridisk persons, arbetslöshetskassas, tillgångar och egendom som den disponerar först när medlemsavgifterna har betalats, ingriper propositionen inte i arbetslöshetskassans principiella rätt att disponera och använda sin egendom på önskat sätt eller råda över den, och det är inte heller fråga om att minska eller begränsa dessa rättigheter.

På de grunder som anförts ovan anser regeringen att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om arbetslöshetskassor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) 19 och 20 §, av dem 19 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 913/2013 och 20 § sådan den lyder i lag 556/1998 och delvis ändrad i lag 913/2000, och
fogas till lagen en ny 20 a § som följer:

19 §

Medlemsavgifter

Medlemsavgifterna ska bestämmas så att de i löntagarkassor jämte statsandelen och Sysselsättningsfondens andel och i företagarkassor jämte statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassan ska kunna fullgöra sina förbindelser. Medlemsavgifterna fastställs av Finansinspektionen på framställning av kassan med beaktande av vad som föreskrivs i 20 § om utjämningsfonder och i 20 a § om arbetslöshetskassans plan för återställande av en sund finansiell ställning.

Närmare bestämmelser om de allmänna grunderna för fastställande av medlemsavgiften utfärdas genom förordning.

20 §

Utjämningsfond

En arbetslöshetskassa ska ha en utjämningsfond till vilken det årliga överskottet överförs.

För att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap ska i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ska finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år.

För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturerna kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare dessutom förkovra utjämningsfonden med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv svarar för under högst sju år.

Bestämmelser om utjämningsfonden utfärdas särskilt genom förordning.

20 a §

Plan för återställande av en sund finansiell ställning

Om en arbetslöshetskassas medlemsavgift stiger oskäligt i förhållande till den medlemsavgift som fastställts för det innevarande räkenskapsåret, kan Finansinspektionen fastställa arbetslöshetskassans medlemsavgift med avvikelse från vad som föreskrivs i 19 om bestämmande av medlemsavgiften och i 20 § om utjämningsfonden, förutsatt att arbetslöshetskassan i samband med förslaget till medlemsavgift lämnar in en plan för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning till Finansinspektionen för godkännande. Planen för återställande av en sund finansiell ställning ska visa att arbetslöshetskassans utjämningsfond genom en ökning av intäkterna från medlemsavgiften eller på något annat sätt inom tre år från ingången av det år för vilket medlemsavgiften fastställs uppnår utjämningsfondens miniminivå.

Finansinspektionen meddelar vid behov närmare föreskrifter om uppgörandet och inlämnandet av den plan som avses i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 ____ . Den tillämpas första gången när medlemsavgiften till arbetslöshetskassan fastställs för 2021.

2.

Lag

om temporär ändring av lagen om arbetslöshetskassor

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) nya 23 b och 26 a § som följer:

23 b §

Temporär tillämpning av lagen på stödkassan och på täckande av brist i en kassa

Trots vad som föreskrivs i 21 § 1 mom. är medlemsavgiften till stödkassan noll (0) euro 2021. Vid täckande av en arbetslöshetskassas brist från 2020 tillämpas vid fördelningen av medel inte den begränsning av maximibeloppet av de använda medlen som avses i 22 § 2 mom. andra meningen.

Vid täckande av en arbetslöshetskassas brist från 2020 beviljas ingen tilläggsandel av statens medel för att täcka bristen. Om bristen i en kassa inte kan täckas så som stadgas i 2 mom., överförs bristen till nästa års bokslut, för att täckas med kassans medel.

25 c §

Temporär statlig tilläggsfinansieringsandel för finansiering av företagares inkomstrelaterade dagpenning

Utöver vad som föreskrivs i 25 § betalas som statsandel av de dagpenningar som företagarkassan betalat med stöd av 5 kap. 7 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa en andel som motsvarar 36 procent av dagpenningens förtjänstdel.

26 a §

Statlig tilläggsfinansiering för förvaltningskostnader

Utöver vad som föreskrivs i 26 § 1 och 2 mom. deltar staten i finansieringen av de på grund av covid-19-epidemin ökade förvaltningskostnaderna med en tilläggsfinansieringsandel på 20 miljoner euro.

Sysselsättningsfonden svarar för fördelningen av tilläggsfinansieringsandelen till arbetslöshetskassorna. Sysselsättningsfonden har rätt att av Finansinspektionen utan dröjsmål få behövliga uppgifter om antalet ansökningar om inkomstrelaterad dagpenning och överklagbara beslut om inkomstrelaterad dagpenning som ska beaktas vid fördelningen av tilläggsfinansieringsandelen efter det att arbetslöshetskassorna har lämnat uppgifterna till Finansinspektionen. Sysselsättningsfonden fördelar tilläggsfinansieringsandelen till arbetslöshetskassorna inom 30 dagar från det att uppgifterna har erhållits.

Vid uträkningen av tilläggsfinansieringsandelen beräknas följande siffror för varje arbetslöshetskassa:

1) antalet arbetslöshetsdagpenningansökningar som blivit anhängiga under tiden 1.4—30.9.2020 från vilka dragits av de fortsatta ansökningarna för helt arbetslösa, minskat med medeltalet av motsvarande ansökningar 2018 och 2019, och

RP 138/2020 rd

2) antalet överklagbara arbetslöshetsdagpenningsbeslut som meddelats under tiden 1.4—30.9.2020 minskat med medeltalet av motsvarande beslut 2018 och 2019.

Om skillnaden i 3 mom. 1 eller 2 punkten är negativ, används i punkten i fråga värdet noll för arbetslöshetskassan.

Den andel av statens tilläggsfinansiering som baserar sig på antalet ansökningar beräknas som arbetslöshetskassans andel enligt 3 mom. 1 punkten av summan av alla arbetslöshetskassors tal enligt 3 mom. 1 punkten.

Den andel av statens tilläggsfinansiering som baserar sig på antalet beslut beräknas som arbetslöshetskassans andel enligt 3 mom. 2 punkten av summan av alla arbetslöshetskassors tal enligt 3 mom. 2 punkten.

Arbetslöshetskassans tilläggsfinansieringsandel fås genom att räkna samman 40 procent av arbetslöshetskassans tal enligt 5 mom. och 60 procent av arbetslöshetskassans tal enligt 6 mom.

En arbetslöshetskassas andel av tilläggsfinansieringen kan vara högst 5 miljoner euro. Om en arbetslöshetskassas tilläggsfinansieringsandel enligt 7 mom. överstiger 5 miljoner euro, fördelas den överstigande delen mellan de övriga arbetslöshetskassorna i förhållande till deras tilläggsfinansieringsandelar enligt 7 mom.

I antalet beslut som avses i 3 mom. 2 punkten beaktas inte beslut om återkrav eller beslut som meddelats med stöd av den aktiveringsmodell som upphävts genom lag 1311/2019.

Denna lag träder i kraft den _____ 2020 och gäller till och med den 31 december 2021.

Lagens 25 c § tillämpas på inkomstrelaterad dagpenning som betalas för tiden 1 april—31 december 2020. På redovisningen av statsandelen tillämpas vad som annars iakttas vid redovisningen av statsandelar. För retroaktiv tid redovisas statsandelen till arbetslöshetskassan så snart som möjligt efter att lagen har antagits. _____

3.

Lag

om temporär ändring av lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) en ny 25 §
som följer:

25 §

Temporär statlig tilläggsfinansieringsandel för finansiering av löntagares inkomstrelaterade dagpenning

Om inte något annat följer av 4 § 1 och 2 mom. är arbetslöshetskassans andel av varje inkomstrelaterad dagpenning som betalas den 1 april eller därefter

1) 5,5 procent när det är fråga om sådana tilläggsdagar som avses i 6 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, och

2) 3,5 procent när det är fråga om annan inkomstrelaterad dagpenning.

Om den inkomstrelaterade dagpenningen betalas förhöjd i enlighet med 6 kap. 2 § 2 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, beräknas arbetslöshetskassans andel dock utifrån den inkomstrelaterade dagpenning som bestäms enligt 1 mom. i den paragrafen.

Som statens andel till arbetslöshetskassan betalas för varje inkomstrelaterad dagpenning det belopp som avses i 4 § 1 mom. ökat med en andel som motsvarar skillnaden mellan Sysselsättningsfondens andel enligt 4 § 4 mom. och den arbetslöshetskassans andel som avses här.

Denna lag träder i kraft den _____ 2020 och gäller till och med den 31 december 2020.

Lagen tillämpas på finansieringen av inkomstrelaterade dagpenningar som betalats den 1 april 2020 och därefter. På redovisningen av statsandelen tillämpas vad som annars iakttas vid redovisningen av statsandelar. För retroaktiv tid redovisas statsandelen till arbetslöshetskassan så snart som möjligt efter att lagen har antagits.

Helsingfors den 1 oktober 2020

Statsminister

Sanna Marin

Social- och hälsovårdsminister Aino-Kaisa Pekonen

1.

Lag

om ändring av lagen om arbetslöshetskassor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om arbetslöshetskassor (603/1984) 19 och 20 §, av dem 19 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 913/2013 och 20 § sådan den lyder i lag 556/1998 och delvis ändrad i lag 913/2000, och

fogas till lagen en ny 20 a § som följer:

Gällande lydelse

19 §

Medlemsavgifter

Medlemsavgifterna skall bestämmas så att de i löntagarkassor jämte statsandelen och arbetslöshetsförsäkringsfondens andel och i företagarkassor jämte statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassan skall kunna fullgöra sina förbindelser. Medlemsavgifterna fastställs av Försäkringsinspektionen på framställning av kassan med beaktande av vad som bestäms om utjämningsfond i 20 §.

Om de allmänna grunderna för fastställande av medlemsavgiften stadgas närmare genom förordning.

Föreslagen lydelse

19 §

Medlemsavgifter

Medlemsavgifterna ska bestämmas så att de i löntagarkassor jämte statsandelen och *Sysselsättningsfondens* andel och i företagarkassor jämte statsandelen kan anses vara tillräckliga för att kassan ska kunna fullgöra sina förbindelser. Medlemsavgifterna fastställs av *Finansinspektionen* på framställning av kassan med beaktande av vad som föreskrivs i 20 § om utjämningsfonder *och i 20 a § om arbetslöshetskassans plan för återställande av en sund finansiell ställning.*

Närmare bestämmelser om de allmänna grunderna för fastställande av medlemsavgiften utfärdas genom förordning.

Gällande lydelse

20 §

Utjämningsfond

En arbetslöshetskassa skall ha en utjämningsfond till vilken det årliga överskottet överförs. För tryggnad av kassans finansiering och betalningsberedskap skall i utjämningsfonden finnas ett minimibelopp som fastställs av Försäkringsinspektionen.

För att utjämna medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturen kan en arbetslöshetskassa dessutom förkovra utjämningsfonden med högst ett belopp som Försäkringsinspektionen fastställer.

Om utjämningsfonden stadgas särskilt genom förordning.

Föreslagen lydelse

20 §

Utjämningsfond

En arbetslöshetskassa ska ha en utjämningsfond till vilken det årliga överskottet överförs.

För att trygga kassans finansiering och betalningsberedskap ska i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under ett år, och i utjämningsfonden för en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare ska finnas ett belopp som motsvarar minst de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under två och ett halvt år.

För att jämna ut medlemsavgiftsfluktuationer som beror på de ekonomiska konjunkturen kan en arbetslöshetskassa som försäkrar löntagare dessutom förkovra utjämningsfonden med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv ansvarar för under högst fyra år, och en arbetslöshetskassa som försäkrar företagare med ett belopp som motsvarar de förmånsutgifter och förvaltningskostnader som kassan själv svarar för under högst sju år.

Bestämmelser om utjämningsfonden utfärdas särskilt genom förordning.

20 a §

Plan för återställande av en sund finansiell ställning

Om en arbetslöshetskassas medlemsavgift stiger oskäligt i förhållande till den medlemsavgift som fastställts för det innevarande räkenskapsåret, kan Finansinspektionen fastställa arbetslöshetskassans medlemsavgift med avvikelse från vad som föreskrivs i 19 om bestämmande av medlemsavgiften och i 20 § om utjämningsfonden, förutsatt att arbetslöshetskassan i samband med förslaget till medlemsavgift lämnar in en plan för återställande av arbetslöshetskassans sunda finansiella ställning till Finansinspektionen för godkännande. Planen för återställande av en sund fi-

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

nansiell ställning ska visa att arbetslöshetskassans utjämningsfond genom en ökning av intäkterna från medlemsavgiften eller på något annat sätt inom tre år från ingången av det år för vilket medlemsavgiften fastställs uppnår utjämningsfondens miniminivå.

Finansinspektionen meddelar vid behov närmare föreskrifter om uppgörandet och inlämnandet av den plan som avses i 1 mom.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Den tillämpas första gången när medlemsavgiften till arbetslöshetskassan fastställs för 2021.*