

2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54) A2008/1592/AE

Dnr 801-15526-08/112

2008-08-18

Arbetsmarknadsdepartementet
Analysenheten
Johanna Dunér
103 33 Stockholm

Kronofogdemyndigheten (KFM) lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

KFM tillstyrker förslaget om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring men ifrågasätter förslaget om inrättandet av en fristående "uppbördsmyndighet". Uppbördsförfarandet skulle med fördel kunna hanteras av Skatteverket. Ett annat alternativ är att Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringar (IAF) administrerar uppbördsförfarandet.

KFM finner att det föreslagna debiteringssystemet är svårt för medborgarna och framför allt för den som ska betala att förstå. Det saknar fungerande systematik och överblickbarhet.

KFM tillstyrker förslaget att arbetslöshetsförsäkringsavgifter hanteras som allmänt mål (A-mål) hos KFM.

KFM finner det dock otillfredsställande att arbetslöshetsförsäkringsavgifter exekutivt hanteras som enskilt mål (E-mål) från de befintliga arbetslöshetskassorna och som A-mål från den nu föreslagna uppbördsmyndigheten.

Eftersom förslaget om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är utformad med skattebetalningslagen (1997:483) som förebild bör övervägande göras om samtliga indrivningsbestämmelser som är aktuella för skattebetalningslagen även ska införas i lag om arbetslöshetsförsäkring.

För att förhindra överskuldssättning bör flödet i uppbördssystemet (fastställande av preliminär och slutlig avgift) göras snabbare än vad förslaget anger.

Utredningens förslag kommer att få kostnadsmissiga konsekvenser för KFM. Införandet av ett nytt medelsslag (vilket inte är aktuellt om skattemyndigheten administrerar uppbörden) innebär ökade kostnader hos KFM avseende utveckling av myndighetens datasystem. Kostnader tillkommer även för den löpande ärendehantering. Stora volymer av ärenden medför att myndigheten behöver ökade resurser för att klara av hanteringen.

Inledning

KFM tillstyrker förslaget om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring men ifrågasätter förslaget om att inrätta en fristående "uppbördsmyndighet". Inrättandet av en särskild uppbördsmyndighet för administrationen av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen står inte i proportion till kostnaderna för inrättandet av myndigheten.

KFM föreslår att uppbördsarbetet tillförs en redan befintlig myndighet. Skatteverket är enligt KFM den mest lämpade myndigheten. Ett annat alternativ är att IAF tar hand om uppgiften.

Det föreslagna uppbördsförfarandet av avgiften har klara paralleller med skatteuppbörd via preliminär och slutlig skatt. Det hade underlättat såväl byråkrati som administrativt arbete och

administrativa kostnader om Skatteverket haft hand om avgiftsuppbörden, samt begränsat behovet av informationsutbyte mellan myndigheter vilket, även om sekretessbestämmelser införes, innebär ökade risker för den personliga integriteten. Framför allt hade det kunnat påskynda debitering av preliminär avgift och fastställande av slutlig avgift (se nedan).

Motiveringen att exkludera Skatteverket eftersom det handlar om avgift för en försäkring väger lätt mot nämnda merarbete, kostnader och risker. Dessutom är avgiften obligatorisk och det finns heller inte motsvarande betänkligheter att låta Skatteverket ansvara för uppbörden av socialförsäkringsavgifter.

KFM ser inget hinder i att IAF, som utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna, även administrerar uppbördsförfarandet av den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen.

Det föreslagna debiteringssystemet är svårt, för medborgarna och framför allt den som ska betala, att förstå. Lagförslaget är tungt och svårtillgängligt. Det saknar fungerande systematik och överblickbarhet. Förslaget överensstämmer inte med regeringens strävanden om regelförenkling i lagstiftningsprocessen.

När ett debiteringssystem är svårtillgängligt kommer förfrågningar om lagstiftning och skulder att öka hos KFM.

Avgränsning

KFM avgränsar yttrandet till de synpunkter som berör den exekutiva verksamheten.

Följande områden berörs:

- ett nytt allmänt mål/medelslag som kan bli föremål för verkställighet införs;
- lagkommentar;
- överskuldssättning eller försvåra för medborgare att göra rätt för sig;
- anpassning av myndighetens ADB-system avseende kommunikation och ärendehantering;

Ett nytt allmänt mål/medelslag som kan bli föremål för verkställighet införs.

Utredningens inriktning, såsom det får förstås, är att verkställigheten/indrivningen av obetald avgift ska handläggas som A-mål hos KFM, motsvarande systemet för indrivning av skatt, skattebetalningslag (1997:483). Utredningen förespråkar samtidigt att "uppbördsmyndigheten" i samband med beslut om anstånd ska kunna utföra borgenärsuppgifter, t. ex. medge den avgiftsskyldige betalningsplan, (sid. 265-266).

KFM vill understryka att vid indrivning med stöd av lag (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen) ska den uppdragsgivande myndigheten överlämna fordringar till KFM vid bestämda tidpunkter (4 § indrivningsförordningen [1993:1229]). I samband med överlämnandet övergår borgenärsuppgiften till KFM och Skattemyndigheten. Uppbördsmyndighetens möjlighet att ingå avbetalningsplaner med den avgiftsskyldige begränsas därmed.

Vid verkställighet av obetalda avgifter till befintliga arbetslöshetskassor handläggs dessa fordringar som E-mål hos KFM. Exekutionstitel utgörs då av beslut om betalningsföreläggande eller domstol dom eller beslut. Påminnelse- och tilläggsavgift kommer att påföras den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringsavgiften till skillnad från obetalda avgifter till arbetslöshetskassorna. Att likadana avgifter hanteras på olika sätt är mycket otillfredsställande (jämför lagförslag på lika hantering av offentliga och enskilda parkeringsböter, [SOU 2006:109]).

KFM vill upplysningsvis uppmärksamma att det för fordringar som staten har rätt till och som inte omfattas av indrivningslagen tillämpas förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar m.m.. Förordningen är tillämplig på myndigheters E-målsfordringar vad gäller dessa fordringar. En myndighets borgenärsfunktion kan även överlåtas på Kammarkollegiet. Det finns även möjlighet att genom en allmän hänvisning om att beslut får verkställas enligt utsökningsbalken få fordringsanspråk att handläggas som E-mål istället för A-

mål, se vidare SOU 2003:97 "En kronofogdemyndigheten i tiden" bl.a. 169-173 och 192-194.

Förslaget om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som nu är på remiss utgörs av ett delbetänkande. Huruvida ett slutbetänkande kommer att ta ett helhetsgrepp på uppbörd och indrivning av avgifterna framgår inte, men vore önskvärt.

Lagkommentarer

Vid en kommande lagstiftning bör 24 § lag om arbetslöshetsförsäkring utformas med förebild av 20 kap 1 § skattebetalningslagen där det klart framgår när en fordran ska överlämnas för indrivning.

Om ränta ska utgå på ej betald avgift bör detta framgå i lag om arbetslöshetsförsäkring, jmf. 20 kap 6 § skattebetalningslagen

Enligt KFM:s uppfattning det övervägas om

- arbetslöshetsförsäkringsavgift ska omfattas av reglerna i 7 § andra stycket och 18 § indrivningslagen. Tillämpning av 18 § indrivningslagen ska anges i 15 § indrivningsförordningen.
- tillägg ska göras i 4 § andra stycket indrivningsförordningen. Förslaget anger att restföring ska ske fyra gånger per år.
- motsvarande bestämmelse till 17 kap 10 § skattebetalningslagen (indrivning får inte ske av belopp som omfattas av anstånd) ska införas i lag om arbetslöshetsförsäkring.
- motsvarande bestämmelse till 20 kap 7 § skattebetalningslagen (förtida överföring av avgift vid konkurs) ska införas i lag om arbetslöshetsförsäkring.
- motsvarande bestämmelser till 23 kap 7-8 §§ skattebetalningslagen ska införas i lag om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen (sid. 265) föreslår att indrivning ska ske även om avgiften är föremål för omprövning eller överklagande.
- motsvarande bestämmelser enligt 18 kap 8 och 9 §§ skattebetalningslagen ska införas i lag om arbetslöshetsförsäkring.
- lag om (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. ska tillämpas på lag om arbetslöshetsförsäkring. Om lagen ska tillämpas bör detta anges i lagens första paragraf.

Närmare om problem med uppbörden av preliminär och slutlig avgift

I korthet är systemet med uppbörd (betalning) av arbetslöshetsförsäkringsavgiften tänkt att fungera enligt följande:

Avgiften för avgiftsåret (år 1) fastställs på grundval av information om inkomstförhållanden m m relaterade till föregående år (år 0). Preliminära uppgifter från Skatteverket kommer att vara tillgängliga tidigast månad 3 år 1. Eventuella uppgifter för justering av avgiften kommer att vara tillgängliga tidigast månad 6 år 1. Under hösten år 3 kommer man att kunna fastställa den slutliga avgiften.

Risken är stor att den preliminära avgiften inte kommer att vara rätt från början, vilket kommer att få till följd att den kan komma att justeras under avgiftsåret, antingen på grund av självrettelse av uppbördsmyndigheten eller efter påpekande av den avgiftsskyldige, i det senare fallet framför allt om avgiften anses vara för hög.

Vad gäller den slutliga avgiften, vilken alltså fastställs år 3, är risken stor att den kommer att resultera i en kvarstående avgift eller en överskjutande avgift. Visserligen är inriktningen att den preliminära avgiften så långt möjligt ska motsvara den slutliga, men utredningen säger själv (s 270) att en rad omständigheter kommer att innebära att återbetalning kommer aktualiseras i ett förhållandevis stort antal ärenden. Realistiskt sett kommer även det motsatta, krav på ytterligare avgift, att bli aktuellt.

Överskudsättning eller försvårande för medborgare att göra rätt för sig;

De som kommer att bli betalningsskyldiga för arbetslöshetsförsäkringsavgiften är medborgare som valt att inte vara medlem i någon a-kassa eller som "straffat ut sig" eller begärt utträde (och de är många det senaste året!). I de flesta fall beror detta på ekonomiska överväganden. Det handlar alltså om ekonomiskt känsliga medborgare. Det är då (nästan) lika olyckligt att få betala för mycket och överbelasta sin ekonomi som att bli skyldig att betala ytterligare mer 2 år efter inkomst-/avgiftsåret.

KFM:s uppfattning är att ett uppbördsförfarande ska stimulera till betalning i rätt tid. Ett snabbare mer kundanpassat uppbördsförfarande är därför önskvärt.

Den som har bäst kunskap om de förhållanden som ska ligga till grund för fastställande av avgiftens storlek är den avgiftsskyldige själv. Ett system som innebär en aktiv kommunikation med den avgiftsskyldige för att påskynda fastställande av såväl preliminär som slutlig avgift vore därför önskvärd, t ex genom någon form av enkel "deklaration". Felaktiga uppgifter skulle kunna medföra straffansvar. Samkörningen med andra myndigheters och organs information skulle då mer få betydelsen av kontroll än av utgångspunkt för fastställandet av avgiften. Hur kommunikation med den avgiftsskyldige ska ske under förfarandet framgår inte heller särskilt tydligt.

Kronofogdemyndighetens och andra myndigheters erfarenhet av återkrav av för höga utbetalningar (bostadsbidrag m.m.) eller krav på kompletterande betalning lång tid efter att fordran uppkommit är negativa (se t ex Konsumentverket PM 2003:04 "Överskultsättning - omfattning, orsaker och förslag till åtgärder").

Enligt förslaget ska restföring av obetalda avgifter ske högst 4 ggr/år. En restföring kan då komma att omfatta avgifter för tre månader. Det framgår inte hur grundavgift ska påföras. För t ex underhållsstöd påføres en grundavgift om 600 kr per år. Räknas varje obetald månadsavgift som en skuld kan grundavgiften komma att bli maximalt 7 200 kr. Till detta kommer påminnelse- och tilläggsavgifter. Det kan således snabbt bli stora belopp som ska drivas in. I några fall kan detta vara början till en överskultsättningssituation och i många fall kommer det att försvåra för medborgare att göra rätt för sig.

Ett snabbt och effektivt uppbördssystem skulle inte enbart stimulera ordinära betalningar utan även minska riskerna för överskultsättning och därmed vara till gagn för såväl medborgaren som samhället.

Anpassning av myndighetens ADB-system avseende kommunikation och ärendehantering

Genomförandet av utredningens förslag kommer att få kostnadsmässiga konsekvenser för KFM, något som utredningen inte beaktat (sid. 400). Införandet av ett nytt medelsslag innebär initiala utvecklingskostnader av myndighetens datasystem för att kunna ta emot det nya medelsslaget. Därutöver tillkommer löpande kostnader för utskick m. fl. åtgärder. Beräkningar av förväntade volymer avseende bristande betalningar saknas i utredningen. Betydande volymer innebär naturligtvis att det krävs resursförstärkning av operativ personal hos KFM jmf införandet av trängelskatten i Stockholm.

Det antecknas att om Skatteverket har hand om uppbörden av arbetslöshetsförsäkringsavgifter kommer KFM:s utvecklingskostnader i anledning av lagstiftningen vara försumbar eftersom avgiften skulle hanteras inom det befintliga skattekontot.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad biträdande rikskronofogde efter föredragning av verksjurist Barbro Marcus.

Annika Stenberg

Barbro Marcus