

Harmoniserat inkomstbegrepp

*Möjligheter att använda månadsuppgifter i social-
och arbetslöshetsförsäkringarna*

*Delbetänkande av Parlamentariska
socialförsäkringsutredningen*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:47

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Foto: Ove Eriksson

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23763-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Kristersson

Vid sammanträde den 29 april 2010 beslutade regeringen om direktiv (dir. 2010:48) som gav en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. Kommittén har antagit namnet den parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

I uppdraget ingår att föreslå nya regler för det inkomstunderlag som används vid beräkning av olika dagersättningar inom socialförsäkringen, t.ex. sjukpenning. Utgångspunkten är att detta inkomstunderlag ska baseras på historiska (faktiska) inkomster, till skillnad från dagens framåtblickande inkomstunderlag som bygger på ett antagande om den försäkrades framtida inkomst.

Kommittén har också i uppdrag att analysera konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Utgångspunkten för en sådan översyn ska vara de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring, men effekterna av olika grader av harmonisering ska redovisas. I denna del av kommitténs uppdrag ingår särskilt att se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp i syfte att underlätta kontroll, öka rättssäkerheten för den försäkrade samt förbättra andelen korrekta utbetalningar.

Statsrådet Cristina Husmark Pehrsson förordnade 29 juni 2010 socialborgarråd Ulf Kristersson (m) som ordförande och riksdagsledamöter Gunnar Axén (m), Anna König Jerlmyr (m), Erik Ullenhag (fp), Fredrick Federley (c), Emma Henriksson (kd), Sonia Karlsson (s), Matilda Ernkrans (s), Gunvor G Ericson (mp), LiseLotte Olsson (v) samt förbundsordförande Stefan Löfven (s) som ledamöter i kommittén. Den 6 oktober 2010 entledigades Ulf Kristersson (m) och Erik Ullenhag (fp) från sina uppdrag som ordförande respektive ledamot. Den 26 oktober 2010 entledigades Matilda Ernkrans och ersattes samma dag av Tomas Eneroth (s) som ledamot i kommittén. Den 11 november 2010 entledigades Anna

König Jerlmyr (m) från sitt uppdrag som ledamot, samma dag förordnades Gunnar Axén (m) som ordförande samt riksdagsledamöter Johan Pehrson (fp) och Tomas Tobé (m) som ledamöter i kommittén. Den 29 november 2010 förordnades riksdagsledamöter Lotta Finstorp (m) och Erik Almqvist (sd) som ledamöter i kommittén. Den 11 januari 2011 förordnades riksdagsledamot Kajsa Lunderquist (m) som ledamot i kommittén. Den 18 augusti 2011 entledigades Stefan Löfven (s) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av förbundsordförande Lars-Anders Häggström (s) som ledamot i kommittén. Den 27 september 2011 entledigades Sonia Karlsson (s) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Patrik Björck (s) som ledamot i kommittén. Den 30 november 2011 entledigades Erik Almqvist (sd) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Sven-Olof Sällström (sd) som ledamot i kommittén. Den 20 april 2012 entledigades Emma Henriksson (kd) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Lars Gustafsson (kd) som ledamot i kommittén. Den 14 maj 2012 entledigades Kajsa Lunderquist (m) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Finn Bengtsson (m) som ledamot i kommittén. Den 1 juni 2012 entledigades Fredrick Federley (c) från sitt uppdrag som ledamot och ersattes samma dag av riksdagsledamot Solveig Zander (c) som ledamot i kommittén.

Som huvudsekreterare i utredningen har sedan den 1 augusti 2010 tjänstgjort fil dr Irene Wennemo. Som sekreterare i utredningen har sedan den 13 september 2010 tjänstgjort utredare Jakob Larsson, utredare Linda Grape (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 7 maj 2012), jur kand Sara Kullgren (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 28 juni 2012), departementsråd Annelie Westman (fr.o.m. den 1 oktober 2010), kansliråd Jasmina Hopstadius (fr.o.m. den 1 oktober 2010 t.o.m. den 31 december 2011), kansliråd Mårten Hultin (fr.o.m. den 1 november 2010), kammarrättsassessor Maria Kållberg (fr.o.m. den 1 maj 2011), utredare Anna Fransson (fr.o.m. den 29 augusti 2011), jur kand Johanna Evjen (fr.o.m. den 1 februari 2012 t.o.m. den 31 mars 2012) och departementssekreterare Esbjörn Åkesson (fr.o.m. den 1 mars 2012).

Som sakkunniga i utredningen har sedan den 4 oktober 2010 tjänstgjort departementsråd Anders Ekholm, departementssekreterare Henrik Moberg, kansliråd Karin Stillerud, kansliråd Peter Wollberg, ämnesråd Anna Westerberg (Socialdepartementet), departementssekreterare Charlotta Hoegy, departementssekreterare Annika Åsbrink, kansliråd Mårten Rinman Henning (Finansdepartementet),

rättssakkunnig Mats Holmqvist (Justitiedepartementet), ämnesråd Kent Ivarsson (Näringsdepartementet), kansliråd Lena Ljungberg, departementssekreterare Marie Nordmarc, kansliråd Marie Åkhagen (Arbetsmarknadsdepartementet) och kansliråd Marie Mäkk (Utbildningsdepartementet). Den 26 oktober 2010 entledigades ämnesråd Anna Westerberg från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Martin Söderström (Finansdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Den 9 februari 2011 entledigades kansliråd Märten Rinman Henning från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Johan Stjernfält (Finansdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Den 20 oktober 2011 entledigades departementssekreterare Martin Söderström från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Sofia Sandgren Massih (Finansdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Den 5 december 2011 entledigades kansliråd Marie Åkhagen och samma dag förordnades departementssekreterare Karin Lindgren (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Den 30 december 2011 entledigades kansliråd Lena Ljungberg från sitt uppdrag som sakkunnig i utredningen. Den 1 januari 2012 entledigades departementssekreterare Henrik Moberg från sitt uppdrag som sakkunnig och samma dag förordnades departementssekreterare Sara S Johansson som sakkunnig i utredningen.

Kommittén överlämnar delbetänkandet *Harmoniserat inkomstbegrepp – Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna* (SOU 2012:47). Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande från ledamot LiseLotte Olsson.

Deluppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2012

Gunnar Axén

Finn Bengtsson

Patrik Björck

Tomas Eneroth

Lotta Finstorp

Gunvor G Ericson

Lars Gustafsson

Lars-Anders Häggström

LiseLotte Olsson

Johan Pehrson

Sven-Olof Sällström

Tomas Tobé

Solveig Zander

/Irene Wennemo

Anna Fransson

Mårten Hultin

Sara Kullgren

Maria Källberg

Jakob Larsson

Annelie Westman

Esbjörn Åkesson

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
Författningsförslag	43
1 Inledning	45
1.1 Uppdraget enligt direktiven.....	45
1.2 Försäkringsmässighet och socialförsäkringsmässighet.....	46
1.2.1 Socialförsäkringen – ett socialt kontrakt.....	48
1.3 Utgångspunkter för kommitténs arbete.....	49
1.3.1 Förutsebarhet.....	51
1.3.2 Rättsäkerhet.....	52
1.3.3 Administrativ effektivitet.....	53
1.4 Försäkringar med tillgång till månadsuppgifter.....	54
1.4.1 Införandet av månadsuppgifter.....	54
1.4.2 Innehållet i detta delbetänkande.....	55
DEL 1 Månadsuppgifter	
2 Månadsuppgiftsutredningens förslag	59
2.1 Månadsuppgiftsutredningens förslag.....	59
2.1.1 Nuvarande regler om kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst.....	60
2.1.2 Uppgifter som lämnas i kontrolluppgift från arbetsgivare m.fl.....	60

2.1.3	Uppgifter som lämnas i kontrolluppgift från pensions- och försäkringsutbetalare m.fl.	61
2.1.4	Förslaget i korthet.....	62
2.1.5	Sambandet med skattedeklarationen	63
2.1.6	Periodiska inkomster	64
2.1.7	Rättelser.....	64
2.1.8	Den enskildes möjlighet att ta del av lämnade uppgifter	65
2.1.9	Informationsutbyte.....	65
2.1.10	Skatteverkets behov	66
2.1.11	Försäkringskassans behov av uppgifter	66
2.1.12	Uppgift om frånvaro och arbetad tid.....	66
2.1.13	Månadsuppgiftsutredningens konsekvensbedömning	67
2.1.14	Ikraftträdande.....	69
2.2	Remissinstansernas synpunkter	69
2.2.1	Rättelser m.m.	69
2.2.2	Periodiserade uppgifter.....	70
2.2.3	Redovisning av arbetad tid	71
2.2.4	Uppgiftslämnarbördan	71
2.2.5	Integritet och sekretess	73
2.2.6	Ikraftträdande.....	74
3	Månadsuppgifter som beslutsunderlag i välfärdssystemen	75
3.1	Hur kan månadsuppgifterna användas i välfärdssystemen?.....	75
3.2	Kontantprincip eller periodisering i redovisningen av månadsuppgiften	77
3.2.1	Kontantprincipen.....	78
3.2.2	Periodisering.....	78
3.3	Effekter i välfärdssystemen av de olika metoderna att redovisa inkomst	79
3.3.1	Socialförsäkringen.....	81
3.3.2	Arbetslöshetsförsäkringen	84
3.4	Konkretisering av månadsuppgiftens innehåll och utformning.....	87

3.4.1	Utgångspunkter	87
3.4.2	Uppgifter i den konkretiserade månadsuppgiften.....	90
3.4.3	Tidigareläggning av inrapportering av månadsuppgifter	95
3.4.4	Hur länge behöver månadsuppgifterna sparas?	96
3.4.5	Informationsutbyte	96
3.5	Arbetsgivarens uppgiftslämnarbörda med den konkretiserade månadsuppgiften	97
3.5.1	Arbetsgivare som berörs	97
3.5.2	It-stöd hos företagen.....	100
3.5.3	Socialförsäkringen.....	102
3.5.4	Arbetslöshetsförsäkringen	103
3.6	Sekretess och integritet	107
3.6.1	Månadsuppgiftsutredningens överväganden.....	107
3.6.2	Den konkretiserade månadsuppgiften.....	107
3.7	Andra användningsområden.....	108
4	Inkomstbegreppet	111
4.1	Inledning.....	111
4.1.1	Månadsuppgifter – endast för den som har inkomst av tjänst.....	112
4.2	Nuvarande inkomstbegrepp för arbetstagare.....	112
4.2.1	Socialförsäkringen.....	112
4.2.2	Arbetslöshetsförsäkringen	115
4.3	Månadsuppgiften och inkomstbegreppet.....	117
4.3.1	Vilka uppgifter lämnas i en kontrolluppgift?	117
4.3.2	Sjuklön.....	120
4.3.3	Socialavgifter	120
4.4	Nytt inkomstbegrepp för arbetstagare.....	122
4.4.1	Innebörden av att ändra inkomstbegreppet i socialförsäkringen	125
4.4.2	Inkomster som föreslås undantas från inkomstbegreppet	126
4.4.3	Innebörden av att ändra inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen	127
4.4.4	Konsekvenser av ett förändrat inkomstbegrepp.....	127

4.5	Nuvarande inkomstbegrepp för egenföretagare.....	131
4.5.1	Vem är egenföretagare?	131
4.5.2	Socialförsäkringen – Inkomst av annat förvärvsarbete (SGI-B)	132
4.5.3	Arbetslöshetsförsäkringen – Företagares dagsförtjänst i arbetslöshetsförsäkringen.....	134
4.6	Nytt inkomstbegrepp för egenföretagare.....	135
4.7	Inkomstbegreppet för kombinatörer	136

DEL 2 Nytt inkomstunderlag i socialförsäkringarna

5	Vad ska ersättas? Inget självklart svar	139
5.1	Olika perspektiv på inkomstunderlaget.....	141
5.2	Historiska inkomster – vad är det?	145
5.3	Erfarenheter från tidigare utredningar av inkomstunderlaget.....	146
5.3.1	Sjukpenningutredningen lade grunden för SGI	146
5.3.2	Riksförsäkringsverkets rapporter om översyn av sjukpenninggrundande inkomst.....	149
5.3.3	Sjuk- och arbetsskadekommittén om aktuell inkomst som grund	150
5.3.4	IBIS-utredningen	151
5.3.5	SGI-utredningen om en ny försäkringsstruktur	153
5.3.6	Socialförsäkringsutredningen med tre alternativ att överväga.....	153
5.3.7	Försäkringskassans förstudier om historisk inkomst som beräkningsgrund för dagersättning	156
5.3.8	Trygghetssystemen för företagare	157
5.3.9	Slutsatser från tidigare utredningar.....	159
5.4	Internationella erfarenheter	162

6	Ramtiden	165
6.1	Betydelsen av olika ramtid.....	165
6.1.1	Kort respektive lång ramtid	166
6.1.2	Ska alla månader under ramtiden räknas in?	169
6.2	Behövs flera alternativa beräkningssätt?.....	170
6.3	Exempel på hur olika ramtider påverkar ersättningen.....	171
7	Hantering av skyddsvärda situationer.....	183
7.1	Nuvarande regler om SGI-skyddad tid.....	184
7.1.1	Vad innebär SGI-skydd?	184
7.1.2	Vägledande principer	184
7.1.3	Definition och konstruktion av SGI-skydd.....	185
7.1.4	SGI-skydd i samband med sjukdom.....	188
7.1.5	SGI-skydd vid studier.....	188
7.1.6	SGI-skydd vid arbetslöshet	190
7.1.7	SGI-skydd vid graviditet och vård av barn.....	191
7.1.8	SGI-skydd på grund av tjänstgöring i totalförsvaret eller vid militär utbildning och tjänstgöring	191
7.1.9	SGI-skydd på grund av deltagande i aktivitet enligt etableringsplan.....	192
7.1.10	Biståndsarbete	192
7.2	En jämförelse med överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen.....	192
7.2.1	Ramtid	192
7.2.2	Överhoppningsbar tid	193
7.2.3	Vilka inkomster räknas när en månad ingår i ramtiden?.....	193
7.2.4	Skillnader mellan de skyddsvärda situationerna i SFB och ALF	194
7.3	Möjligheter att hantera skyddsvärda situationer genom historiska (faktiska) inkomster.....	195
7.3.1	Hur skulle skyddsvärda situationer kunna hanteras?	195
7.3.2	Nya möjligheter med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag och månadsuppgifter.....	196
7.3.3	Följder av historiska (faktiska) inkomster.....	196

7.3.4	Överhoppning, förmånsgrundande ersättningar eller både och?	197
7.3.5	Eventuell uppräknig av dag ersättningar i inkomstunderlaget	201
7.3.6	Skyddsvärda situationer i övrigt.....	204
7.3.7	Möjligheterna till en automatiserad process.....	206
7.3.8	Hur gamla inkomster ska kunna räknas med i inkomstunderlaget?.....	206
7.4	Vissa problem med skyddsvärda situationer.....	209
7.4.1	Flera skyddsvärda situationer avlöser varandra.....	209
7.4.2	Studierande inom eget yrkesområde.....	209
7.4.3	Sjuk under studietiden	210
7.4.4	Studiestöd är i vissa fall en förutsättning för SGI-skydd.....	210
7.4.5	Oklart när ersättning beräknas på den vilande SGI:n.....	211
8	Anpassning av inkomstunderlaget i vissa situationer.....	213
8.1	Nyttillträdande på arbetsmarknaden	213
8.1.1	En kvalifikationstid i socialförsäkringen	214
8.1.2	Krav på varaktighet med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag	215
8.1.3	Uppbyggnad av inkomstunderlaget för nyttillträdde på arbetsmarknaden.....	217
8.1.4	Svårt att avgöra vem som är nyttillträdde	219
8.1.5	Tillgången till månadsuppgifter	222
8.2	Utträddande från arbetsmarknaden	223
8.3	Uppgifter om arbetstid för dem med ojämn arbetstidsförläggning.....	224
8.3.1	Användningen av uppgifter om arbetstid i det nuvarande systemet.....	225
8.1.1	Behovet av uppgift om arbetstid med ett nytt inkomstunderlag	230

9	Taken i en socialförsäkring med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag.....	233
9.1	Nuvarande regler för taken	234
9.1.1	SIG – taket	234
9.1.2	Arbetslöshetsförsäkringens tak	235
9.1.3	En jämförelse av taken.....	236
9.2	Tänkbara utformningar av taket i socialförsäkringen med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag	238
9.2.1	Taket appliceras vid fastställande av utbetalning	239
9.2.2	Taket appliceras vid fastställande av inkomstunderlaget	241
9.2.3	Skäl att se över takkonstruktionen	242
10	Företagare och kombinatörer	245
10.1	Vem är egenföretagare?	246
10.2	Socialförsäkringen.....	246
10.2.1	Egenföretagare i socialförsäkringen	246
10.3	Nuvarande definition av SIG	247
10.3.1	Inkomst av annat förvärsarbete (SIG-B).....	247
10.3.2	Näringsverksamhetens beräknade nettointäkt	248
10.3.3	SIG-beräkning under uppbyggnadsskede	248
10.3.4	SIG-beräkning efter uppbyggnadsskede	250
10.4	Arbetslöshetsförsäkringen	250
10.4.1	Företagare i arbetslöshetsförsäkringen	250
10.4.2	Företagares dagsförtjänst i arbetslöshetsförsäkringen	251
10.5	Kombinatörer.....	253
10.5.1	Skatterättslig hantering	254
10.5.2	SIG-beräkning för kombinatörer	254
10.6	Möjlig utformning av ett inkomstunderlag för egenföretagare baserat på historiska (faktiska) inkomster.....	254
10.6.1	Kombinatörer.....	255
10.7	Övrigt	256

DEL 3 Arbetslöshetsförsäkringen

11	Behovet av översyn	259
11.1	Månadsuppgiftsutredningens förslag	259
11.1.1	Remissynpunkter avseende arbetslöshetsförsäkringens administration.....	260
11.2	Alternativa handlingsstrategier utifrån förslaget att införa månadsuppgifter	261
11.2.1	En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter	265
11.2.2	Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften	267
11.2.3	Utgångspunkter i översynen av behovet av uppgifter om arbetad tid.....	268
11.3	Till vad används arbetad tid i arbetslöshetsförsäkringen? ...	269
11.3.1	Hur samlas uppgift om arbetad tid in i dag?	272
12	En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter	273
12.1	Arbetsvillkoret.....	274
12.1.1	Arbetsvillkorets syfte.....	274
12.1.2	Historik	276
12.1.3	Inkomstvillkor i stället för arbetsvillkor	278
12.1.4	Inkomstvillkorets nivå.....	280
12.1.5	Indexering av inkomstvillkoret	283
12.1.6	Tillgången till månadsuppgifter	284
12.2	Grundbeloppet	286
12.2.1	Grundbeloppet som fast ersättningsbelopp	287
12.2.2	Fastställande av grundbeloppet utifrån inkomstuppgifter	288
12.3	Ersättningen för deltidsarbetslösa.....	293
12.3.1	Fastställande av deltidsersättning utifrån inkomstuppgifter	296
12.3.2	Hur skulle ersättningen påverkas för olika grupper?	301
12.4	Övriga förändringar	310

13	Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften	313
13.1	Flera remissinstanser förespråkar utökad månadsuppgift... 314	
13.2	Vilka uppgifter om arbetad tid skulle behöva samlas in? 315	
13.2.1	Periodiserade uppgifter	316
13.2.2	Kontrakterad tid	316
13.2.3	Faktisk arbetstid	317
13.2.4	Övriga frågor att ta ställning till	318
13.2.5	Integritet	319
13.3	Anpassning av regelverket.....	320
 DEL 4 Konsekvenser		
14	Konsekvenser.....	325
14.1	Underlag för kommitténs bedömning.....	327
14.1.1	Socialförsäkringen.....	327
14.1.2	Arbetslöshetsförsäkringen	329
14.2	Kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser för individer i socialförsäkringen	329
14.2.1	Principiella reflektioner kring en övergång till ett inkomstunderlag baserat på faktiska inkomster	330
14.2.2	Kostnads- och fördelningsanalyser.....	343
14.2.3	Incitamentsanalyser och arbetsutbud.....	352
14.3	Kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser i arbetslöshetsförsäkringen.....	353
14.3.1	Arbetslöshetsförsäkringen i siffror	354
14.3.2	Hur påverkas kvalificeringen till försäkringen av ett inkomstvillkor i stället för arbetsvillkor?	357
14.3.3	Konsekvenser av förändrad grundersättning	359
14.4	Övriga konsekvenser	369
14.5	Harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna... 370	
14.5.1	Månadsuppgifter som beslutsunderlag i välfärdssystemen.....	372
14.5.2	Inkomstbegreppet	372
14.5.3	Vad ska ersättas? Inget självklart svar	373

14.5.4	Ramtiden.....	373
14.5.5	Hantering av skyddsvärda situationer	373
14.5.6	Anpassning av inkomstunderlaget i vissa situationer.....	374
14.5.7	Taken i en socialförsäkring med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag	375
14.5.8	Företagare och kombinatörer.....	375
14.5.9	En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter	376
14.5.10	Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften.....	377
15	Författningskommentar	379
15.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110).....	379
	Särskilt yttrande.....	381
	Referenser.....	383
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:48.....	389
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2011:40	415
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv 2012:26	417
Bilaga 4	Skatteverkets kontrolluppgift KU 10.....	419
Bilaga 5	Internationell jämförelse	421
Bilaga 6	Jämförelsetabell skyddsvärda situationer	425
Bilaga 7	Arbetsgivarintyg	431
Bilaga 8	Fördelningsanalyser.....	439

Förkortningar

AK	Europeiska unionens administrativa kommission för social trygghet för migrerande arbetstagare
ALF	Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EGI	Ersättningsgrundande inkomst
EU	Europeiska unionen
FKFS	Försäkringskassans föreskrifter
FÖD	Försäkringsöverdomstolen
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IAFFS	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter
IBIS	Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen
IFAU	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
IL	Inkomstskattelag (1999:1229)
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
JK	Justitiekanslern
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
KI	Konjunkturinstitutet
KPI	Konsumentprisindex
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRF	Lantbrukarnas riksförbund

NA	Normalarbetstid
NI	Normalinkomst
NNR	Näringslivets regelnämnd
pbb	Prisbasbelopp
PuL	Personuppgiftslag (1998:204)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
RFV	Riksförsäkringsverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SAK	Sjuk- och arbetsskadekommittén
SCB	Statistiska centralbyrån
SFB	Socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFF	Skatteförfarandeförordning (2011:1261)
SFL	Skatteförfarandelag (2011:1244)
SGI	Sjukpenninggrundande inkomst
SGI-A	Sjukpenninggrundande inkomst av anställning
SGI-B	Sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete
SIMSAM	Swedish Initiative for research on Microdata in the Social and Medical Sciences
SKTF	Svenska kommunaltjänstemannaförbundet
SO	Arbetslöshetskassornas samorganisation
SOU	Statens offentliga utredningar
SRF	Sveriges Redovisningskonsulters Förbund
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

Sammanfattning

Inledning

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (hädanefter kommittén) har i uppdrag att föreslå nya regler för det inkomstunderlag som används i socialförsäkringen. Som grund för kommitténs arbete ska Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgifter användas. Kommittén har vidare i uppdrag att analysera konsekvenserna av en ökad harmonisering av social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

Socialförsäkringen kan ses som ett socialt kontrakt mellan landets medborgare som gör det möjligt för alla, oberoende av risk, att få ett försäkringsskydd vid t.ex. sjukdom. Den har bidragit till minskad fattigdom och ökad jämlikhet. Socialförsäkringen behöver utformas för att skapa en fungerande balans mellan ekonomisk trygghet och ekonomiska drivkrafter till arbete. Det innebär att socialförsäkringens utformning kan behöva skilja sig från vad som upplevs som försäkringsmässigt i privata försäkringar.

Kommittén har enats om tre vägledande principer för utformningen av inkomstunderlaget:

- Förutsebarhet – den försäkrade bör redan innan skadefallet i möjligaste mån veta vilken inkomst denne har försäkrad och om kravet på arbetsmarknadsförankring är uppnått.
- Rättssäkerhet – förtroendet bygger på att besluten upplevs som rättssäkra och sker till så små samlade kostnader som möjligt.
- Administrativ effektivitet – försäkringen bör i möjligaste mån anpassas till ny teknik.

Ett införande av månadsuppgifter kommer skapa nya möjligheter i många välfärdssystem. Men månadsuppgiften behöver utformas ändamålsenligt och välfärdssystemens regelverk ändras så att nya

möjligheter tillvaratas. I detta delbetänkande presenteras en konkretisering av hur månadsuppgiften bör utformas och ett förslag till harmoniserat inkomstbegrepp. Vidare presenteras analyser av hur månadsuppgifterna skulle kunna användas i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Kommittén tar emellertid inte ställning till om detta ska göras, utan pekar bara på olika möjligheter och problem.

Del 1 Månadsuppgifter

Månadsuppgiftsutredningens förslag

I Månadsuppgiftsutredningens betänkande, Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40), föreslog utredningen bl.a. att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst och som enligt nuvarande regler lämnas i kontrolluppgift en gång per år i stället ska lämnas varje månad. Kontrolluppgifterna ska, enligt utredningens förslag, även i fortsättningen lämnas till Skatteverket och ska sedan kunna lämnas ut till och användas av vissa andra myndigheter, bl.a. Försäkringskassan samt av arbetslöshetskassorna.

Betänkandet remissbehandlades under hösten 2011 och flertalet remissinstanser var i huvudsak positiva till Månadsuppgiftsutredningens förslag. Den kritik som framfördes rörde huvudsakligen arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda.

Månadsuppgifter som beslutsunderlag i välfärdssystemen

Enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag ska månadsuppgiften ersätta den nuvarande årliga kontrolluppgiften om intäkt i inkomstslaget tjänst. Den behöver därmed uppfylla Skatteverkets behov av uppgifter om utbetald ersättning redovisade enligt kontantprincipen. Uppgifterna ska enligt förslaget även periodiseras i och med att uppgiftslämnaren ska ange om ersättningen avser annan tid än den föregående månaden och i sådana fall vilken period som ersättningen avser. Kommittén understryker i kapitlet behovet av att uppgifterna periodiseras, dvs. att inkomsterna hänförs till intjänandemånad, eftersom detta på ett avgörande sätt ökar möjligheten att använda månadsuppgifterna i välfärdssystemen.

Införandet av månadsuppgifter har ännu inte beslutats och därmed inte heller deras slutliga utformning. Kommittén tar därför

tillfället i akt att presentera en konkretisering av månadsuppgiften i syfte att öka möjligheten att använda den i administrationen av välfärdssystemen.

I förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgift anser kommittén att det är *summan* av den ersättning som arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter för, dvs. kontant bruttolön och skattepliktiga förmåner, som i månadsuppgiften ska hänföras till den kalendermånad då arbetet har utförts. Från kontant bruttolön ska kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet exkluderas. Konkretiseringen innebär därmed att det är tillräckligt att i månadsuppgiften redovisa *summan* av ovan nämnda belopp periodiserat. Konkretiseringen innebär också att den period som inkomstuppgifterna ska hänföras till är kalendermånad. Periodiseringen ska ske till den kalendermånad då inkomsten har intjänats och för t.ex. sjukpenning den kalendermånad då sjukfallet inträffade. Kommittén delar Månadsuppgiftsutredningens bedömning att sjuklön och kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet ska särredovisas i månadsuppgiften.

Kommittén bedömer att Skatteverket även bör svara för summeringen av uppgifterna, så att andra myndigheter och arbetslöshetskassor har tillgång till den totala inkomsten för respektive månad. Enligt kommittén bör Skatteverket också bemyndigas att i föreskrifter utforma de närmare reglerna om administrationen av periodiseringen.

Kommittén anser att månadsuppgifterna bör lämnas till Skatteverket så tidigt som möjligt i en kalendermånad eftersom det vore en fördel för handläggande myndigheter och arbetslöshetskassor att få tillgång till månadsuppgifterna tidigare än vad som föreslogs av Månadsuppgiftsutredningen.

Kommittén anser vidare att månadsuppgifterna bör gallras först elva år efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut. Anledningen till detta är att den överhoppningsbara eller skyddsvärda tiden i arbetslöshets- och socialförsäkringarna i vissa fall, t.ex. i samband med studier, kan bli förhållandevis lång och att månadsuppgifter från relativt långt tillbaka i tiden därmed kan behövas.

Vad gäller uppgiftslämnarbördan innebär konkretiseringen av månadsuppgiften som sådan ingen skillnad jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag. I delbetänkandets tredje del diskuterar kommittén olika handlingsstrategier för hur månadsuppgifterna

skulle kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen. Båda handlingsstrategierna innebär att dagens detaljerade uppgifter om tidigare arbetad tid inte längre behöver samlas in via arbetsgivarintyget. Detta medför en förenklad uppgiftslämnarbörda och administration.

I den första handlingsstrategin (en arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter, se kapitel 12) är uppgiftslämnandet oförändrat i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag. I den andra handlingsstrategin (inkludering av arbetad tid i månadsuppgiften, se kapitel 13) utökas uppgiftslämnandet med en ytterligare en uppgift jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Inkomstbegreppet

Kommittén föreslår ett enhetligt inkomstbegrepp vid bestämmande av inkomstunderlag för dagersättningarna i socialförsäkringen och för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Förslaget innebär en harmonisering av försäkringarna i detta avseende.

Såväl dagersättningarna i socialförsäkringen som dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen är arbetsbaserade förmåner och grundas i dag på inkomster av eget arbete. De inkomster som i dag ingår i respektive försäkrings inkomstbegrepp för anställda utgör inkomst av tjänst. Det är dock inte samtliga inkomster av tjänst som ingår i inkomstbegreppet.

De uppgifter som framgår av den föreslagna månadsuppgiften avser inkomster som utgör inkomst av tjänst. I arbetslöshetsförsäkringen skulle inkomstuppgiften i månadsuppgiften kunna användas som underlag för beräkning av dagpenning.

I socialförsäkringen skulle inkomstuppgiften i månadsuppgiften kunna användas som underlag för beräkning av dagersättningar. Även med dagens system med antagandeinkomst gör kommittén bedömningen att denna uppgift kan vara användbar, främst i kontrollsyfte.

Inkomster som inte är inkomst av kapital eller näringsverksamhet deklarerar som inkomst av tjänst. Månadsuppgifter kan komma att lämnas av flera uppgiftslämnare avseende samma månad.

Det inkomstbegrepp som i dag används för beräkning av de arbetsbaserade förmånerna är begränsat till inkomster som härrör från arbete. Kommittén ser ingen anledning att vidga inkomstbegreppet till att omfatta samtliga inkomster av tjänst. De inkomstuppgifter som framgår av månadsuppgiften som utgör inkomst från

eget arbete är de inkomster som ligger till grund för uttag av arbetsgivaravgifter. Kommittén föreslår att inkomstbegreppet ska definieras utifrån dessa inkomster. På så sätt uppnås också ett större samband mellan de avgifter som finansierar de arbetsbaserade förmånerna och beräkningsunderlaget för förmånerna.

I dag ingår inte traktamenten och andra kostnadsersättningar i inkomstbegreppet, eftersom de inte anses vara ersättning för arbete. Till den del de överstiger schablonbelopp ingår de dock i avgiftsunderlaget och ingår i beloppet kontant bruttolön. Kommittén föreslår att dessa inkomster, i den mån de är avgiftspliktiga, ska ingå i inkomstbegreppet.

I det avgiftspliktiga inkomstunderlaget ingår även skattepliktiga förmåner. Även dessa inkomster föreslås ingå i inkomstbegreppet. Sjuklön är en inkomst som redovisas som kontant bruttolön. Sjuklön som lämnas under den lagstadgade perioden föreslås därför ingå i inkomstbegreppet.

Även ersättningar som lämnas från en arbetsgivare för att komplettera ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet redovisas som kontant bruttolön. Kompletterande ersättningar som lämnas av annan (försäkringsbolag eller fond) är också inkomst av tjänst, men inte avgiftspliktig. Kommittén föreslår att inkomst av kompletterande ersättningar ska undantas inkomstbegreppet, oavsett vem som betalar ut ersättningen. Dessa ersättningar lämnas under skyddsvärda situationer. Det är rimligt att likabehandla de försäkrade i sådana situationer, oberoende av om de får kompletterande ersättningar eller inte och vem som utbetalar dessa.

Kommittén bedömer att den samlade effekten av dessa förändringar för arbetslöshetsförsäkringens del är mycket begränsad. För socialförsäkringen har de större betydelse. Förändringarna bedöms leda till en kostnadsökning på ca 160 miljoner kronor brutto, varav 130 miljoner kronor i föräldraförsäkringen. Den samlade nettokostnaden blir emellertid bara 110 miljoner kronor.

Kommittén föreslår att det inkomstbegrepp som ska vara vägledande för att bedöma vilka inkomster en egenföretagare kan antas komma att få ska vara överskottet i en aktivt bedriven näringsverksamhet.

I arbetslöshetsförsäkringen tillämpas ett historiskt inkomstunderlag. Enligt huvudregeln är det inkomsterna från näringsverksamheten, dvs. överskottet i en aktivt bedriven näringsverksamhet, som framgår av senaste beslut om slutlig skatt som utgör underlag för dagersättningen.

I socialförsäkringen används det deklarerade överskottet av näringsverksamhet som en uppskattning av vilka inkomster som den försäkrade kan antas komma att få. SGI justeras därför om överskottet innehåller en återföring av t.ex. periodiseringsfond.

Kommitténs förslag innebär en harmonisering med arbetslöshetsförsäkringen på så sätt att någon korrigerande återförda skatterättsliga dispositioner inte ska ske. Inkomstbegreppet kommer på så sätt att motsvara de inkomster som ligger till grund för uttag av egenavgifter.

En kombinatör är en person som har inkomst både som arbetstagare och egenföretagare. För kombinatörerna sker förändringar i inkomstbegreppet för såväl arbetstagare som egenföretagare. De förändrade inkomstbegreppen föranleder inga andra, särskilda, förändringar för kombinatörer.

Del 2 Nytt inkomstunderlag i socialförsäkringen

Vad ska ersättas? Inget självklart svar

Kommittén har i uppdrag att föreslå nya regler för beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten. Kommittén analyserar möjligheter och svårigheter i dessa avseenden och olika alternativ för hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas presenteras. Kommittén väljer dock att inte ta ställning till en sådan reform. Det främsta skälet är den osäkerhet som i dagsläget finns kring de fördelningspolitiska effekterna av en sådan förändring.

Fyra hypotetiska exempel på hur historiska (faktiska) inkomster i olika grad kan användas i socialförsäkringen presenteras. I det första exemplet används de för att kontrollera rimligheten i de uppgifter som den försäkrade själv har uppgett. I det andra används uppgifterna, om inte individen själv påvisar andra förhållanden. I det tredje exemplet är historiska (faktiska) inkomster huvudregeln, men undantag kan göras, och i det fjärde gäller dessa uppgifter undantagslöst.

Om inkomstunderlaget bygger på historiska (faktiska) inkomster finns ett värde i att dessa vilar på den inkomst som har rapporterats i månadsuppgifterna, som också ligger till grund för uttag av sociala avgifter. Dessa uppgifter kan beredas maskinellt och därmed kan den administrativa effektiviteten öka. Genom en tydligt definierad ramtid kan även rättssäkerheten och förutsebarheten öka.

Hur inkomstunderlaget i socialförsäkringen ska definieras har utretts i ett stort antal utredningar. Dagens regler om SGI infördes 1974. Den utredning som föregick detta beslut förordade ett framåtblickande perspektiv med en i förväg fastställd SGI för samtliga. I samband med införandet av en sjuklöneperiod togs dock förhandsregistreringen bort och SGI fastställs numera vanligtvis först i och med att ersättning ska utgå. En återkommande kritik mot det nuvarande systemet har varit den svaga kopplingen mellan avgifter och rättigheter samt det komplicerade regelverket som kan leda till bristande förutsebarhet och rättsäkerhet. Det faktum att inkomstunderlaget fastställs först när skadan är skedd har också lyfts som ett problem.

Vissa utredningar har förordat en övergång till ett historiskt inkomstunderlag, medan andra har avfärdat det. Något förslag om införande av en historisk SGI har inte förelagts riksdagen. Däremot har regeringen aviserat en avsikt att övergå till ett historiskt inkomstunderlag. För- och nackdelar med en framåtblickande SGI respektive en ersättning som bygger på historiska (faktiska) inkomster kan sammanfattas i nedanstående tabell.

För- och nackdelar med ett inkomstunderlag baserat på framåtblickande inkomster (SGI) respektive på historiska (faktiska) inkomstuppgifter

Framåtblickande inkomster (SGI)	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Aktuell inkomst ger snabbt genomslag för förändringar. • Försäkringsskydd från första arbetsdagen. • De flesta har jämna inkomster och för dem fungerar SGI-måttet väl. • Nära koppling till att försöka fånga inkomstbortfallet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personer som har arbetat tidigare men har svårt att påvisa framtida inkomster kan drabbas. • Vissa typer av ärenden innebär omfattande administration. • Svårigheten att i vissa fall bedöma inkomstbortfallet kan göra att ersättningen blir en förhandlingsfråga.
Historiska (faktiska) inkomster	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Tydligare samband mellan inkomster och rättigheter i försäkringen. • Ökad förutsebarhet genom att det går att i förväg veta vilken ersättningen kommer att bli. • Kan ge administrativa vinster. 	<ul style="list-style-type: none"> • Under en tid genomslag för gammal inkomst, bl.a. vid arbetstidsförändringar, kan ge sämre koppling till inkomstbortfall. • Inträdet behöver hanteras med särregler. • Osäkerhet kring de fördelningsmässiga effekterna.

Ramtiden

Vid en eventuell övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster, behövs en fastställd tidsperiod (ramtid) inom vilken inkomster tas i beaktande då inkomstunderlaget ska fastställas. Ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag innebär dock att det i situationer när individens inkomst förändras tar ett visst antal månader innan inkomstunderlaget motsvarar det som är individens aktuella inkomst. För systemets legitimitet krävs att denna skillnad inte är allt för stor och att avvikelser från den aktuella inkomsten inte fortgår under allt för lång tid.

Ramtiden kan utformas på olika sätt, som alla har för- respektive nackdelar. Vilken längd på ramtiden som kan anses vara mest rättvisande beror i mångt och mycket på hur tydlig koppling till individens aktuella inkomstförhållande som föredras. Längre ramtider ger ett skydd som varar under längre perioder och inkomstunderlaget kommer inte att vara lika känsligt för tillfälliga inkomstförändringar. Med en lång ramtid blir ersättningen inte lika tydligt kopplad till den aktuella inkomsten, men individer med varierande inkomster riskerar i mindre utsträckning att bli utan ersättning. Med en kort ramtid knyts ersättningen tydligare till den aktuella inkomsten, men blir i stället känsligare för tillfälliga inkomstförändringar.

Ett alternativ till ett renodlat system med antingen kort eller lång ramtid är att endast låta ett urval av de månader som ingår i ramtiden ligga till grund för inkomstunderlagets beräkning. Fördelen med ett sådant system är att det är mer "förlåtande" mot månader med låg inkomst samtidigt som en stabilitet i inkomstunderlaget bibehålls. Om ramtiden sätts relativt lång och individen kan välja de bästa månaderna under denna ramtid kan fördelarna från både ett system med en lång och en kort ramtid till viss del tillvaratas.

Ytterligare en utformning av inkomstunderlaget som kan övervägas om fördelarna från både en kort och en lång ramtid ska tillvaratas är att ha två alternativa ramtider: en kort och en lång, där individen får välja det mest förmånliga alternativet. Därmed skulle socialförsäkringssystemet bli tillräckligt flexibelt för att utgöra ett gott skydd för de flesta individer på dagens arbetsmarknad.

Hantering av skyddsvärda situationer

Enligt direktiven ska kommittén vid utformningen av reglerna om beräkning av SGI baserad på historiska (faktiska) inkomster särskilt beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas, t.ex. för studerande, föräldralediga och personer som av sin arbetsgivare sänds ut för att arbeta i ett annat land samt medföljare till dessa. Kommittén lämnar inte några förslag om ändring av de nuvarande reglerna om skyddsvärda situationer, utan gör en analys av hur reglerna skulle kunna utformas vid en eventuell övergång till nya beräkningsregler. Kommittén kommer i slutbetänkandet att återkomma till frågor om vilka grupper som bör skyddas i social- och arbetslöshetsförsäkringarna, om en harmonisering bör ske av utformningen av de skyddsvärda situationerna i de båda försäkringarna samt till de studerandes rätt till socialförsäkringsförmåner.

Med tillgång till månadsuppgifter blir det möjligt att med informationen i dessa och andra registerdata övergå till en i hög utsträckning automatiserad hantering av skyddsvärda situationer.

En övergång till historiska (faktiska) inkomster kan hanteras genom att månader görs ”överhoppningsbara”, genom att vissa förmåner hanteras som om de vore inkomster av arbete (förmånsgrundande ersättningar), alternativt genom en kombination av överhoppning och förmånsgrundande ersättningar. En lösning med en kombination av överhoppningsbara tider och förmånsgrundande ersättningar, liknande reglerna i arbetslöshetsförsäkringen, kan bygga på att det finns fasta gränser för när en månad ska hoppas över respektive räknas in, exempelvis när inkomsten av arbete överstiger en viss summa eller en viss andel av de totala inkomsterna. En annan lösning är att välja det för individen mest förmånliga.

Utformas inkomstunderlaget så att dagersättningar alltid eller i vissa fall ingår i inkomstunderlaget, blir följdfrågan om dagersättningarna ska räknas upp för att helt eller i någon mån kompensera för mellanskillnaden mellan den bakomliggande inkomsten och utbetalda dagersättningar som uppstår på grund av tak och ersättningsnivåer.

Ska dagersättningar räknas upp i inkomstunderlaget kan det göras med olika ambitionsnivå, allt ifrån att räkna upp med samma faktor oavsett ersättningsnivån i det enskilda fallet, till att ta fram den bakomliggande inkomsten, dvs. motsvarande arbetslöshetsförsäkringens dagsförtjänst.

Vid ett eventuellt införande av historiska (faktiska) inkomster kan i vissa situationer månader behöva hoppas över och inkomstunderlaget bestämmas på basis av äldre historiska (faktiska) inkomster. En fråga som då uppkommer är hur gamla inkomster som ska kunna räknas in i inkomstunderlaget. Ett alternativ skulle kunna vara att den överhoppningsbara tiden enligt huvudregeln bestäms till högst tio år. Detta är i linje med kommitténs bedömning att månadsuppgifterna bör sparas i elva år.

Anpassning av inkomstunderlaget i vissa situationer

Vid en eventuell övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen finns det anledning att analysera behoven av särskilda lösningar för vissa grupper och i vissa situationer.

Av särskild vikt bedömer kommittén det vara att nytillträdande på arbetsmarknaden inte ska gå miste om ersättning eller få en lägre sådan på grund av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Ett återkommande argument mot ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag för ersättningar inom socialförsäkringen är att det drabbar nytillträdande på arbetsmarknaden på ett orimligt sätt.

Ett sätt att undvika detta är en särlösning för nytillträdande som bygger på att den som är nytillträdande får räkna en kortare ramtid till dess att det finns tillräckligt många månader med inkomstuppgifter för att fylla en hel ramtid. En svårighet med en sådan lösning är att det kan vara svårt att bedöma vem som är nytillträdd. Två exempel på metoder för att avgöra vem som är nytillträdd är att antingen titta på de inkomster den försäkrade tidigare har haft och låta dem med inkomster under en viss nivå få del av en särlösning för nytillträdda. En annan lösning är att utgå från den tidigare aktiviteten i stället för inkomsten så att den som kommer från en längre tid av aktivitet som anses vara en skyddsvärd situation kan få del av nämnda särregler.

Frågan om en kvalificeringstid i socialförsäkringen hänger samman med det nuvarande kravet på att inkomsten ska vara varaktig eller årligen återkommande för att få ligga till grund för SGI:n. Detta krav kan sägas vara en form av framåtblickande kvalificeringsvillkor.

Det kommer att vara en viss fördröjning från det att arbete utförs till dess att månadsuppgifterna finns tillgängliga. Detta bedöms i socialförsäkringen ha särskild betydelse för nytillträdd-

ande. Om det inte bedöms acceptabelt med en kvalificeringsperiod in i socialförsäkringen behövs någon form av särskild lösning för dem som råkar ut för ett skadefall utan att ha hunnit få någon inkomstuppgift inrapporterad.

När det gäller utträdande kan nuvarande tidsperiod för efterskydd om tre månader efter att arbetet har avslutats bibehållas. För att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete finns det dock goda argument för att förändra efterskyddet så att det gradvis trappas ner på samma sätt för dem som träder ut från arbetsmarknaden som för dem som exempelvis går ner i arbetstid.

Uppgifter om förväntad arbetstid används inte alls i dag vid fastställandet av SGI och endast i begränsad omfattning vid fastställande av ersättning, främst vid kortare frånvaroperioder. Praktisk betydelse har den bara för dem med ojämn arbetstidsförläggning, s.k. arbetstidsberäknad ersättning. Uppgifter om faktiskt arbetad tid bedöms inte behövas för socialförsäkringen med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag.

Om nuvarande funktion för arbetstidsberäknad ersättning ska behållas är det ett alternativ att utreda om reglerna kring arbetstidsberäknad ersättning kan bibehållas, dvs. att faktiska inkomster divideras med den förväntade årsarbetstiden i timmar. Det skulle således innebära en fortsatt manuell hantering för dessa grupper. Ett annat alternativ är att låta all ersättning beräknas per kalenderdag, dvs. att reglerna kring arbetstidsberäknad ersättning slopas.

Taken i en socialförsäkring med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag

Taken i socialförsäkringen har betydelse för trygghetssystemens legitimitet och är viktiga för ansvarsfördelningen mellan det offentliga åtagandet och parterna. I delbetänkandet analyseras takets konstruktion i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Frågan om takets nivå avser kommittén att återkomma till.

I socialförsäkringen innebär taket att inkomster, i termer av förväntat årsbelopp, som överstiger 7,5 prisbasbelopp (pbb) i sjukförsäkringen och 10 pbb i föräldraförsäkringen, bortses ifrån. I arbetslöshetsförsäkringen finns inget tak för hur höga inkomster som får räknas med i inkomstunderlaget utan taket appliceras i stället vid fastställande av dagpenningen. Det innebär att ersättningsnivåns minskning från 80 till 70 procent efter dag 200 inte

påverkar dem vars ersättning slår i taket även vid den lägre ersättningsnivån.

Olika tänkbara utformningar av taket diskuteras. Taket kan fastställas före eller efter fastställandet av inkomstunderlaget och det kan fastställas för dag, månad eller år. När taket läggs fast vid fastställandet av ersättningen kan det ske, som i arbetslöshetsförsäkringen i dag, per dag. Det skulle också kunna göras med ett högsta fast månadsbelopp eller med ett högsta fast årsbelopp. Om taket appliceras före fastställandet kan det baseras på årsinkomsten och därmed likna det tak som används i socialförsäkringen. Taket skulle också kunna appliceras på månadsinkomsten, vilket skulle innebära att månadsinkomster som överstiger en viss nivå inte räknas med i inkomstunderlaget. Att applicera taket på dagsinkomster skulle inte vara möjligt, eftersom det inte föreslås finnas uppgifter om dagsinkomst.

Det finns skäl att se över takkonstruktionen framöver. Hur taket konstrueras hänger samman med vilka syften och önskade funktioner som ska uppnås. Om social- och arbetslöshetsförsäkringarna ska ha olika ersättningsnivåer är det rimligt med ett tak som läggs på före det att ersättningsnivån appliceras. Det finns skäl som talar för en harmonisering av takens konstruktioner för att underlätta jämförelser mellan social- och arbetslöshetsförsäkringarna och för att kunna hantera de skyddsvärda situationerna på ett likartat sätt.

Företagare och kombinatörer

Utformningen av ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster för egenföretagare (de med inkomst av annat förvärvsarbete) är i hög utsträckning beroende av utformningen av inkomstunderlaget för de anställda. Eftersom kommittén inte lämnar något sådant förslag redovisar kommittén endast översiktligt hur ett inkomstunderlag skulle kunna utformas för egenföretagare med bibehållande av dagens struktur för SGI-beräkning. Det innebär att utgångspunkten är tolv månaders inkomst med ett tak på årsinkomsten om 7,5 pbb. För det fall inkomstunderlaget för dagarsättningarna inom socialförsäkringen skulle baseras på faktiska inkomster skulle inkomstunderlaget kunna motsvara den deklarerade inkomsten, dvs. det överskott av aktiv näringsverksamhet egenföretagaren haft under beskattningsåret och ska beskattas för.

Ett sådant inkomstunderlag skulle då motsvara inkomstbegreppet för egenföretagare.

Kommittén beskriver även några möjliga alternativ till harmonisering mellan arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen vad gäller företagare och kombinatörer.

Del 3 Arbetslöshetsförsäkringen

Behovet av översyn

Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen behandlar detta delbetänkande vissa aspekter av kommitténs uppdrag att analysera effekterna av en ökad harmonisering, då särskilt ett enhetligt inkomstbegrepp, och analyser med anledning av förslaget att införa månadsuppgifter.

I Månadsuppgiftsutredningens förslag till vilka uppgifter som ska samlas in i månadsuppgiften ingår inte arbetad tid. Arbetad tid är dock en mycket central uppgift i arbetslöshetsförsäkringens nuvarande regelverk och används både för att fastställa rätt till ersättning och ersättningens storlek. Med nuvarande regelverk kommer månadsuppgifterna därför inte att kunna användas som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen, annat än för viss kontroll av inkomstuppgifter.

I kapitlet presenteras alternativa handlingsstrategier utifrån Månadsuppgiftsutredningens förslag. En strategi är att acceptera att den föreslagna månadsuppgiften i stort sett inte kommer till användning i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. I sådana fall behöver uppgifter om arbetad tid även fortsättningsvis inhämtas direkt från arbetsgivarna med hjälp av det s.k. arbetsgivarintyget. De uppgifter om arbetad tid som samlas in i arbetsgivarintygen är mycket detaljerade, vilket gör att intygen ofta är felaktigt ifyllda och behöver kompletteras. Strategin att i stort sett inte använda månadsuppgifterna i arbetslöshetsförsäkringen skulle därför kunna kompletteras med åtgärder för att förenkla reglerna som bygger på arbetad tid. Kommittén har emellertid att utgå från förslaget till månadsuppgifter och att föreslå åtgärder som i allmänhet förenklar reglerna om arbetad tid, utan koppling till månadsuppgifternas införande, ligger utanför kommitténs uppdrag. Av dessa anledningar fördjupar kommittén sig inte i denna handlingsstrategi.

Den bakomliggande tanken med månadsuppgifter är att de ska användas i administrationen av välfärdssystemen samt att de ska

effektivisera och påskynda handläggningen vid myndigheter och arbetslöshetskassor. Utifrån förslaget att inte inkludera arbetad tid i månadsuppgiften diskuterar kommittén därför i detta delbetänkande två andra handlingsstrategier vad gäller arbetslöshetsförsäkringen.

Den *första* handlingsstrategin, som behandlas i kapitel 12, är att förändra arbetslöshetsförsäkringens regelverk så att det bygger på inkomstuppgifter tillgängliga i månadsuppgiften. Men en översyn av behovet av uppgifter om tidigare arbetad tid och möjligheten att i ökad utsträckning använda inkomstuppgifter i arbetslöshetsförsäkringen i stället är inte bara berättigad utifrån Månadsuppgiftsutredningens förslag. Arbetslöshetsförsäkringen har ett mycket komplext regelverk och denna komplexitet påverkar arbetslöshetskassornas administrationskostnader och handläggningstider på ett negativt sätt.

Den *andra* handlingsstrategin, som behandlas i kapitel 13, är att förändra månadsuppgiftens innehåll så att även uppgifter om arbetad tid samlas in.

En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter

En av kommitténs handlingsstrategier är att omformulera arbetslöshetsförsäkringens regelverk så att det i högre utsträckning än i dag bygger på uppgifter om tidigare inkomster i stället för på tidigare arbetad tid. Stora och centrala delar av regelverket skulle då behöva förändras. Syftet med översynen är inte att förändra försäkringens grundfunktion, utan att analysera om regelverket går att utforma på ett sätt som är analogt med dagens. Kommittén analyserar de mest centrala delarna av regelverket i detta avseende, nämligen utformningen av arbetsvillkoret samt hur grundbeloppet och ersättningen för deltidsarbetslösa kan fastställas.

Arbetsvillkoret

Om arbetslöshetsförsäkringens regelverk skulle bygga på inkomstuppgifter behöver arbetsvillkoret omformuleras i termer av ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret skulle, precis som dagens arbetsvillkor, säkerställa en lägsta nivå av förankring på arbetsmarknaden.

Med nuvarande arbetsvillkor anses, enligt huvudregeln, ett halvtidsarbete under sex månader vara en tillräcklig förankring på arbetsmarknaden för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning. Med ett inkomstvillkor bör förankringskravet hållas intakt, så att det fångar ungefär samma grupp som i dagsläget kvalificerar sig till ersättning. En utgångspunkt är därför lämpligen att inkomstvillkoret bör ligga på den nivå som motsvarar ett halvtidsarbete. För att behålla varaktighetskomponenten i kravet på förankring på arbetsmarknaden bör denna inkomst erhållas under samma antal månader som i dag, dvs. sex månader inom ramtiden om tolv månader.

Det finns inte *en* inkomstnivå som generellt motsvarar halvtidsarbete. För att identifiera en nivå på inkomstvillkoret som gör att ingen som i dag kvalificerar sig till försäkringen hamnar utanför, är en rimlig utgångspunkt de lägsta avtalade lönerna på arbetsmarknaden. Sammanställningar av lägstlöner visar att lägsta avtalad lön är ca 7 850-8 000 kronor för ett halvtidsarbete. En annan utgångspunkt är inkomstfördelningen i Sverige som visar att 10 procent av de anställda har en lön som är lägre än eller uppgår till 9 800 kronor (tionde percentilen) för ett halvtidsarbete. För den grupp vars tionde percentil ligger lägst motsvarar den 8 850 kronor för ett halvtidsarbete.

Ett tänkbart inkomstvillkor skulle därmed kunna vara att den sökande för att uppfylla villkoret ska ha minst 8 000-10 000 kronor i inkomst per kalendermånad i minst sex månader under ramtiden. Ett inkomstvillkor i denna storleksordning skulle leda till att de som arbetar för avtalsenlig lön skulle kvalificera sig för ersättning vid halvtidsarbete.

Med ett inkomstvillkor kommer personer med olika hög inkomst att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning med olika antal arbetade timmar. Varaktighetskravet, att det krävs en viss inkomst i sex månader, i villkoret skulle dock bestå, vilket innebär att det inte skulle gå fortare för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare att uppfylla inkomstvillkoret.

Om inkomstvillkoret, som räkneexempel, skulle fastställas till minst 8 000 kronor skulle det kunna medföra att nya grupper, som inte klarar dagens arbetsvillkor, kvalificerar sig till ersättning. Det handlar om personer som har arbetat mindre än halvtid och haft inkomster över 8 000 kronor (dvs. månadslön över 16 000 kronor). Det är dock relativt ovanligt att personer arbetar färre än 20 timmar i veckan. Ett exempel på en grupp som skulle kunna få rätt till ersättning är personer inom vård- och omsorgssektorn som arbetar

natt. Tillägg för obekväm arbetstid kan göra att inkomsten blir relativt hög även vid arbete i en omfattning lägre än halvtid.

Det kan också finnas grupper som uppfyller nuvarande arbetsvillkor, men som skulle ha svårare att uppfylla ett inkomstvillkor. Personer som arbetar halvtid eller mer till mycket låga timlöner kan med ett inkomstvillkor riskera att inte kvalificera sig för ersättning. Det kan också gälla 16–17-åringar som arbetar inom avtalsområden där det finns särskilda ungdomslöner, de som avlönas enligt vissa lärlingsavtal, anställda som enligt vissa avtal endast har provisionslöner och personer som arbetar på mer eller mindre ideell basis.

Om arbetsvillkoret ersätts med ett inkomstvillkor är det rimligt att överväga att indexera ett sådant på årlig basis. Dagens arbetsvillkor innebär ett krav på ett visst antal arbetade timmar och så länge riksdagen inte beslutar om en lagändring ligger nivån fast. Att formulera kravet i termer av inkomst skulle innebära att det relativt sett förändras när den generella inkomstnivån på arbetsmarknaden ändras, utan att riksdagen beslutar om det.

Grundbeloppet

Grundbeloppets storlek beräknas i dagsläget utifrån ett fastställt belopp, 320 kronor per dag, och den sökandes normalarbetstid (den genomsnittliga arbetade tiden per vecka under ramtiden). Den sökandes tidigare inkomst påverkar således inte nivån på grundbeloppet. För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden minskas grundbeloppet proportionerligt mot personens normalarbetstid. Om uppgifter om tidigare arbetad tid inte längre skulle ligga till grund för arbetslöshetsförsäkringen behöver grundbeloppet fastställas på annat sätt.

Ett sätt är att låta grundbeloppet vara ett *fast ersättningsbelopp*, oberoende av såväl tidigare arbetad tid och inkomst. Ett för statsbudgeten kostnadsneutralt alternativ är att fastställa beloppet till en nivå som motsvarar den nuvarande genomsnittliga dagpenningen (2010 229 kronor och 2009 240 kronor). Det skulle leda till att somliga personer fick betydligt högre och att andra fick betydligt lägre grundbelopp än i dag.

Ett annat alternativ är att fastställa grundbeloppet till 320 kronor, vilket är dagens högsta nivå för grundbeloppet. Det innebär att ingen skulle förlora på förändringen, alla skulle antingen få samma eller högre ersättning än i dagsläget.

Ett annat sätt är att göra grundbeloppet *inkomstrelaterat*. Grundbeloppets ersättningsnivå skulle då motsvara en viss procent av dagsförtjänsten (genomsnittlig inkomst per dag under ramtiden), med 320 kronor per dag som bibehållen maximal ersättning. Det finns olika alternativ vad gäller hur stor andel av den tidigare inkomsten som ska ersättas. I delbetänkandet analyseras två alternativa ersättningsnivåer, 40 respektive 50 procent.

Ersättningen för deltidsarbetslösa

Om arbetslöshetsförsäkringens regelverk skulle baseras på inkomstuppgifter behöver även fastställandet av ersättning för deltidsarbetslösa förändras. Det alternativa beräknings sätt som presenteras i kapitlet utgår ifrån att det är det faktiska inkomstbortfallet och arbetslöshetens omfattning som ska ligga till grund för ersättningens storlek samt att dagens tak för dagpenningen, 680 kronor per dag, ska bestå.

Beräkningen med det här skisserade regelverket sker i tre steg. Det *första steget* innebär att det faktiska inkomstbortfallet fastställs. Detta görs genom att den sökandes normalinkomst, dvs. genomsnittlig månadsinkomst under ramtiden, reduceras med den inkomst individen får för sitt deltidsarbete under den månad han eller hon har varit arbetslös. Här säkerställs principen att ett inkomstbortfall ska ha uppstått. I det *andra steget* appliceras ersättningsnivåerna, precis som nu 80 respektive 70 procent, på inkomstbortfallet. Detta ger den maximala ersättningen per månad innan hänsyn tagits till ersättningstaket. Det *tredje steget* innebär att ersättning per arbetslös dag fastställs genom att ersättningens storlek, från steg två, divideras med antalet dagar som personen har varit arbetslös under månaden. I detta skede appliceras taket, dvs. ersättningen per dag kan inte överstiga 680 kronor. Den ersättning som betalas ut kommer att bestå av ersättning per arbetslös dag multiplicerad med antal arbetslösa dagar under månaden. Därmed upprätthålls principen att ersättningsdagar förbrukas av det maximala antalet (300 respektive 450 dagar) i en ersättningsperiod.

Redovisning på de s.k. kassakorten kommer att vara central för att fastställa ersättningen även framöver. Det är på kassakorten de sökande anger att de är arbetslösa, hur många timmar de arbetar och eventuell annan tid då de inte står till arbetsmarknadens

förfogande. Vid hindertid som beror på annat än arbete, bör normalinkomsten minska proportionerligt mot hindertiden.

Kommittén analyserar vidare hur ersättningen skulle påverkas i förhållande till dagens beräkningsätt för olika grupper, dels för dem som arbetar del av veckan i kombination med arbetslöshet, dels för dem som har ett begränsat arbetsutbud som arbetslösa.

Övriga förändringar

De mest centrala delarna av regelverket bedöms möjliga att hantera även utan uppgifter om arbetad tid. Även en rad andra delar av arbetslöshetsförsäkringens regelverk skulle behöva förändras om inkomstsuppgifter skulle ligga till grund för arbetslöshetsersättningen. Det gäller t.ex. bedömning av bisyssla, 17/10-regeln och arbetslöshetsersättning under studietid samt delar av reglerna för överhoppningsbar tid. Kommittén bedömer att dessa relativt omfattande förändringar, och de många övriga följdändringar som behövs, rimligen är hanterbara. För att realisera det skisserade regelverket som baseras på inkomstsuppgifter återstår ett omfattande lagstiftningsarbete. Dessutom behövs särregler för arbetslösa som inte har varit anställda eftersom de flesta företagare inte kommer att omfattas av månadsuppgifterna.

Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften

Den andra av kommitténs handlingsstrategier är att i stället anpassa månadsuppgifterna så att de kan användas i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Med denna strategi skulle arbetsgivare även redovisa uppgift om arbetstagares arbetade tid i månadsuppgiften. Arbetad tid skulle därmed även fortsatt användas för att bedöma rätt till arbetslöshetsersättning och nivån på den. Eftersom uppgifterna skulle finnas tillgängliga i månadsuppgifterna skulle de inte längre behöva samlas in med hjälp av arbetsgivarintyget.

Dagens bestämmelser kring arbetad tid är krångliga och innebär att ett stort antal detaljerade uppgifter behövs som beslutsunderlag. Om uppgift om arbetad tid skulle samlas in i månadsuppgiften vore det orimligt att det skulle vara lika detaljerade uppgifter som arbetslöshetskassorna i dag använder enligt befintliga regler. Vad skulle

kunna vara ett förenklat – men ändå tillräckligt bra – mått på arbetad tid?

Kommittén menar att det inte är möjligt att använda sig av enbart kontrakterad (alternativt avtalad eller överenskommen) tid som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen. En insamling av uppgifter som mäter den faktiskt arbetade tiden är nödvändig för att behålla något som liknar försäkringens nuvarande funktion. Kontrakterad tid kan vara intressant att samla in, men det skulle behöva vara i kombination med faktiskt arbetad tid för att få en uppfattning om t.ex. frånvaro och övertid.

Det går att tänka sig ett antal olika definitioner av faktiskt arbetad tid, allt från ett snävare mått som baseras på antalet faktiskt arbetade timmar under en viss tidsperiod till ett bredare mått där även viss frånvaro räknas in i den arbetade tiden.

Förutom hur arbetad tid lämpligen mäts och samlas in i månadsuppgiften, finns det andra frågor att ta ställning till om denna handlingsstrategi ska realiserar. Uppgiftslämnarbördan skulle öka och en mängd data skulle samlas in månatligen som inte med säkerhet skulle komma att användas. Även integritetsskäl kan tala emot att samla in uppgifter som inte används. Ur ett integritetsperspektiv behöver det vidare prövas om risken för oacceptabla intrång i den personliga integriteten talar mot att samla in uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften. Det har inte gjorts någon bedömning av detta, eftersom Månadsuppgiftsutredningens bedömning när det gäller insamlande och utbyte av inkomstuppgifter inte innefattade uppgifter om arbetad tid.

Även denna handlingsstrategi förutsätter förändringar i arbetslöshetsförsäkringens regelverk. Stora och centrala delar av regelverket är uppbyggt kring uppgifter om arbetad tid. Eftersom måttet på arbetad tid behöver förenklas om uppgifterna skulle samlas in i månadsuppgiften, behöver en stor del av regelverket anpassas för att uppgifterna ska komma till användning.

Del 4 Konsekvenser

Kommittén lämnar i detta delbetänkande inga reformförslag avseende ett förändrat inkomstunderlag. I stället presenteras en analys av hur socialförsäkringen skulle kunna baseras på månatliga historiska (faktiska) inkomstuppgifter och hur dessa månadsupp-

gifter även skulle kunna användas som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen.

Socialförsäkringen

En viktig slutsats i de konsekvensanalyser som kommittén redogör för beträffande ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen, är att det i dagsläget finns allt för dålig kunskap om hur individers inkomstuppgifter varierar mellan olika månader. Utan säkra inkomstuppgifter inom detta område kan heller inga säkra slutsatser om hur ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag påverkar ersättningen hos enskilda individer dras. Möjligheten att i beräkningarna hantera de skyddsregler som kommittén diskuterar i detta delbetänkande är också begränsade. Det innebär att effekterna för grupper som deltidsanställda och nyutträdande inte kan beskrivas på ett rättvisande sätt. Kommittén konstaterar därför att en mer utförlig analys av konsekvenserna behöver göras när det finns månadsuppgifter att tillgå som beskriver hur individers inkomstuppgifter varierar mellan olika månader.

De preliminära resultat som presenteras i detta delbetänkande pekar på att ramtidens utformning kan ha relativt stor betydelse för kostnadsutfallet vid en eventuell reform. Resultaten pekar också på att det är betydande skillnader mellan hur ersättningen i sjuk- respektive föräldraförsäkringen påverkas av en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Medan kostnaderna i sjukförsäkringen i samtliga studerade alternativ bedöms öka, finns det alternativ där betydande besparingar görs i föräldraförsäkringen. De olika utfallen i försäkringarna kan till viss del förklaras av att det i mångt och mycket är olika grupper som använder respektive försäkring. I föräldraförsäkringen är genomsnittsåldern lägre. Därmed befinner sig fler i en period i livet där inkomstökningen mellan olika år är förhållandevis hög. Det har en negativ effekt på ersättningen vid en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag.

De fördelningsmässiga resultaten visar att utfallet i *föräldraförsäkringen* i genomsnitt blir negativt för dem med låga inkomster, medan det blir positivt för dem med höga inkomster. De positiva effekterna för dem med höga inkomster kan förklaras av att den faktor 0,97 som i dag reducerar inkomstunderlaget antas slopas, vilket innebär att ersättningen ökar för alla med inkomster över taket. I samtliga grupper är antalet vinnare fler än antalet förlorare.

För dem som förlorar blir dock förlusten större än vinsten hos dem som vinner. Antalet förlorare tycks också öka ju fler försäkringsdagar individen använder. Med alternativen där de nio eller sex bästa månaderna under ramtiden utgör inkomstunderlaget, mildras de negativa fördelningseffekterna. För dem med låga inkomster kvarstår dock en negativ effekt även i dessa alternativ. Negativa effekter syns även för kvinnor och deltidsarbetande. I detta sammanhang kan dock konstateras att tidigare nämnda tillkortakommanden med beräkningarna framför allt rör grupper som är nytillträdande, har rätt till överhoppningsbara tider eller har stor lönevariation, varför dessa resultat får betraktas som osäkra.

I *sjukförsäkringen* blir det fördelningsmässiga utfallet mer positivt än i föräldraförsäkringen. För såväl låg- som höginkomsttagare blir utfallet mer generöst än i dagens system. I mitten av inkomstfördelningen, där de flesta individer befinner sig, blir dock utfallet något negativt vid en lång ramtid (tolv månader). När ramtiden förkortas eller när de nio eller sex bästa månaderna under ramtiden används, ökar ersättningen även i detta inkomstintervall. Det innebär också att den totala kostnaden för att använda en historisk (faktisk) inkomstgrund i sjukförsäkringen ökar. Även i sjukförsäkringen finns i de flesta alternativ ett negativt utfall för deltidsarbetande. Om de deltidsarbetande får räkna de sex bästa månaderna under ramtiden blir dock ersättningen högre än i dagens system. Även i detta sammanhang är det värt att påpeka beräkningarnas tillkortakommande med att fånga effekten för grupper som omfattas av någon av de särregleringar som diskuteras i kapitel 7 och 8.

Arbetslöshetsförsäkringen

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen belyses konsekvenserna av att förändra regelverket så att det bygger på inkomstuppgifter i stället för uppgifter om arbetad tid. I detta avseende belyses särskilt konsekvenserna för arbetsvillkorets utformning och beräkningen av grundbeloppet. Kommittén lämnar inga skarpa förslag utan resonerar principiellt om hur inkomstuppgifter skulle kunna ersätta uppgifter om arbetad tid.

Kommittén diskuterar fyra olika alternativ till hur försäkringens grundbelopp skulle kunna baseras på inkomstuppgifter i stället för arbetad tid. Två av förslagen är inkomstrelaterade och två är fasta

belopp lika för alla, oavsett tidigare inkomst eller arbetad tid. De inkomstrelaterade alternativen är 40 respektive 50 procent av dagsförtjänsten, medan de fasta beloppen är 320 kronor respektive 240 kronor per dag. Nivån 240 kronor analyseras eftersom det är det genomsnittliga grundbeloppet (2009). Att välja den genomsnittliga ersättningen är ett kostnadsneutralt alternativ, men innebär att det kommer att finnas såväl vinnare som förlorare vid en eventuell reform. Nivån 320 kronor analyseras eftersom det är det högsta grundbeloppet i dagens försäkring. Den nivån skulle innebära att ingen förlorar på reformen, men att kostnaderna i försäkringen ökar med ca 340 miljoner. De två inkomstrelaterade alternativen innebär också att försäkringens kostnad ökar och antalet förlorare bedöms i dessa alternativ bli få.

Fördelningsmässigt ger tre av reformalternativen positiva effekter för samtliga grupper (fast belopp 320 kronor, inkomstrelaterat belopp 50 respektive 40 procent av dagsförtjänsten) medan effekten av det fjärde alternativet blir mer varierande (fast belopp 240 kronor). I alternativen som ger positiva fördelningseffekter är det för dem med låga inkomster som de mest positiva effekterna uppstår. Deltidsarbetande och kvinnor bedöms också få en mer positiv effekt än andra grupper.

En central fråga är också hur kvalificeringen till arbetslöshetsersättningen påverkas om arbetsvillkoret byts ut mot ett inkomstvillkor. Kommitténs utgångspunkt är i detta avseende att så många som möjligt av dem som i dag uppfyller arbetsvillkoret också ska uppfylla inkomstvillkoret. Ett rimligt inkomstvillkor bör därför utgå från de lägsta avtalsenliga lönerna på arbetsmarknaden. Även om ett avstamp i de lägsta lönerna på arbetsmarknaden borde innebära att merparten av dem som i dag kvalificerar sig till ersättning också gör det med ett inkomstvillkor, kan det finnas personer som inte gör det. Det kan t.ex. handla om personer med provisionsbaserad ersättning eller som har arbetat på mer eller mindre ideell basis, mot väldigt låg ersättning. Kommitténs samlade bedömning är dock att det totalt sett kan röra sig om ett hundratal personer.

Den andra sidan av denna fråga är hur många av dem som i dag inte har rätt till arbetslöshetsersättning som kan komma att kvalificera sig till ersättning med ett inkomstvillkor i stället för ett arbetsvillkor. Hur inkomstsammansättningen ser ut för individer som i dag inte kvalificerar sig till arbetslöshetsersättning finns ingen tillgänglig statistik över. Det är därmed svårt att veta hur många av dem som i dag inte har rätt till ersättning som skulle

kunna ha det med ett inkomstvillkor. Ett rimligt antagande är dock att många av dem som i dag inte kvalificerar sig till ersättning från försäkringen helt enkelt inte har arbetat alls eller inte i tillräcklig omfattning. Dessa personer kommer i de flesta fall inte heller att kvalificera sig till ersättning med ett inkomstvillkor som ska uppfyllas under ett antal månader.

Harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har historiskt varit och är med nuvarande regelverk två skilda försäkringar med olika syften och målgrupper. Med den utgångspunkten är det inte orimligt att försäkringarnas konstruktioner, åtminstone delvis, ser olika ut. Utifrån vad försäkringarna förväntas åstadkomma kan det finnas motiv för olikheterna. Men det finns också skillnader i försäkringarna som inte nödvändigtvis har sitt ursprung i olika grundläggande principer.

Eftersom kommittén endast lämnar ett fåtal konkreta förslag i detta delbetänkande är det svårt att dra några slutsatser om hur graden av harmonisering förändras. Kommittén redovisar dock kortfattat vad delbetänkandets förslag och analyser innebär ur ett harmoniseringsperspektiv. Den övergripande analysen vad gäller harmoniseringen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och de eventuella förslag som blir följden av denna återkommer kommittén till i slutbetänkandet.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken (2010:110) att 25 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Grundläggande bestämmelser

25 kap.

2 §

Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen	Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga <i>förvärvs-</i> <i>inkomst</i> som en försäkrad kan antas komma att få antingen
---	--

1. som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller

2. på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

1 Inledning

1.1 Uppdraget enligt direktiven

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (hädanefter kommittén) tillsattes med uppdraget att överväga förändringar som ger mer hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Förändringarna ska bidra till långsiktigt ökad sysselsättning och därmed också långsiktigt hållbara statsfinanser.

I uppdraget ingår att föreslå nya regler för det inkomstunderlag som används vid beräkning av olika dagessättningar inom socialförsäkringen, t.ex. sjukpenning. Utgångspunkten är att detta inkomstunderlag ska baseras på historiska (faktiska) inkomster, till skillnad från dagens framåtblickande inkomstunderlag som bygger på ett antagande om den försäkrades framtida inkomst.

Kommittén har också i uppdrag att analysera konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Utgångspunkten för en sådan översyn ska vara de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring, men effekterna av olika grader av harmonisering ska redovisas. I denna del av kommitténs uppdrag ingår särskilt att se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp i syfte att underlätta kontroll, öka rättssäkerheten för den försäkrade samt förbättra andelen korrekta utbetalningar.

Till grund för kommitténs arbete ligger de förslag om månatliga inkomstuppgifter som Månadsuppgiftsutredningen redovisade i sitt betänkande¹. Utredningen föreslog regler och rutiner för hur arbetsgivare m.fl. månadsvis ska lämna uppgifter om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstlagen tjänst för arbetstagare. Enligt förslaget ska uppgifterna lämnas till Skatteverket och genom s.k. direktåtkomst tillgängliggöras för relevanta myndigheter samt genom överföring på medium för automatisk databehandling delges arbetslöshetskassor.

¹ SOU 2011:40.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att de månatliga inkomstuppgifterna enbart ska omfatta inkomster och ekonomiska ersättningar. Arbetsgivare föreslogs inte vara tvungna att lämna uppgifter om hur mycket en arbetstagare har arbetat. Egenföretagare kommer i de flesta fall inte att vara tvungna att lämna någon månadsuppgift².

Betänkandet från Månadsuppgiftsutredningen har remissbehandlats och bereds nu i regeringskansliet. Regering och riksdag har ännu inte tagit ställning till utformningen av förslaget. Denna kommitté har därmed möjlighet att föreslå konkretiseringar av hur denna insamling av uppgifter ska ske och lägga grunden för en användning av månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna när månadsuppgifterna finns på plats.

1.2 Försäkringsmässighet och socialförsäkringsmässighet³

Fastställandet av inkomsten i en inkomstrelaterad försäkring är en avgörande del av försäkringen. På vilket sätt detta görs är viktigt för att den ska ge en tillräcklig trygghet för den försäkrade.

Försäkringar som täcker inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet har blivit allt viktigare under de senaste 150 åren. I och med industrialiseringen och urbaniseringen blev arbetsinkomsten, även för en välbeställd medelklass, allt viktigare för deras välstånd. Detta gav upphov till framväxten av försäkringslösningar för att hantera riskerna. De frivilliga livförsäkringarna, som hanterade förlusten av en individs intjäningsförmåga genom dödsfall eller arbetsoförmåga, uppstod i Sverige under mitten av 1800-talet. Socialförsäkringens framväxt dröjde ytterligare ett drygt halvt sekel. Det dessa två system har gemensamt är att försäkringskollektiven blev betydligt större än förr.

Frivilliga försäkringar och socialförsäkringar har olika inbyggda förtjänster och svagheter. I frivilliga försäkringar behöver ingen som inte anser sig behöva en försäkring vara med och betala till

² Företagarbegreppet skiljer sig dock åt i skattelagstiftningen och lagstiftningen vad gäller arbetslöshetsförsäkringen respektive socialförsäkringen.

³ I detta betänkande används uttrycket socialförsäkringen om de försäkringar och förmåner som regleras i socialförsäkringsbalken. Den sjukpenninggrundande inkomsten, vilken analyseras i delbetänkandet, används emellertid bara i socialförsäkringens dag ersättningar – det vill säga i sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, smittbärrpenning och närståendepenning. För läsbarhetens skull används ibland uttrycket socialförsäkringen om dessa. Arbetslöshetsförsäkringen ingår däremot inte i socialförsäkringsbalken och ses inte som en del av socialförsäkringen i Sverige.

den. Frivilliga försäkringar utvärderas kontinuerligt genom att de finns på en konkurrensutsatt försäkringsmarknad. Försäkringar blir prisvärda när de hittar en fungerande balans mellan å ena sidan den trygghet som försäkringen skapar och å andra sidan den självrisk och kontroll som behövs för att premien inte ska bli för hög. Inom vissa områden har det inte funnits några större problem att skapa försäkringar som bygger på frivillighet. På andra områden har det däremot inte varit möjligt.

Det kanske största problemet är risken för negativ selektion. Om alla försäkrade betalar samma premie riskerar de med störst risk i större grad teckna försäkringen. Därmed höjs premien och de med låg risk kommer sannolikt att i större grad välja bort den. En negativ spiral som gör försäkringen allt mindre attraktiv kan uppstå. Om frivilliga försäkringar ska komma till stånd och risken för en skada skiljer sig markant i befolkningen behöver en premiedifferentiering mellan de med höga och låga risker äga rum.

Framväxten av den allmänna socialförsäkringen, eller kraftiga offentliga subventioner till frivilliga försäkringar, kan ses som en reaktion på att frivilliga lösningar inte klarade att svara mot de ökande upplevda behoven av ekonomisk trygghet. Den allmänna socialförsäkringens största fördel är att den kan erbjuda alla ett försäkringsskydd till en rimlig kostnad. Framväxten av socialförsäkringen har spelat en avgörande roll för att minska fattigdom och inkomstklyftor. Att obligatoriska socialförsäkringar har växt fram är kopplat till att det finns en acceptans för att vara med och finansiera sådana, även bland dem med låga risker.

Problem med socialförsäkringen som lyftes av dem som var kritiska till dess framväxt var risken för s.k. "moral hazard"⁴. I och med socialförsäkringens existens skulle inte individen drabbas fullt ut av de negativa effekterna av sitt eget handlande. Därmed skulle drivkrafter att bete sig mer oförsiktigt än annars skapas. De ekonomiska drivkrafterna till arbete ansågs bli försvagade.

Om det ska vara möjligt att upprätthålla ett brett stöd för allmänna socialförsäkringar måste de positiva effekterna, i termer av ökad ekonomisk trygghet och minskad fattigdom, bedömas som större än de negativa effekterna, i termer av minskade ekonomiska drivkrafter till arbete.

⁴ Termen "moral hazard" har sitt ursprung i en diskussion om de privata livförsäkringarnas eventuella negativa effekt. Detta fenomen blev dock en betydligt större fråga när socialförsäkringen expanderade.

1.2.1 Socialförsäkringen – ett socialt kontrakt

Den allmänna socialförsäkringen kan ses som ett sorts socialt kontrakt mellan landets medborgare. Regelverket är skapat för att ha så positiva effekter som möjligt för samhället som helhet. Fördelen med en allmän försäkring är att alla medborgare kan erbjudas ett försäkringsskydd oberoende av risken att drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Socialförsäkringens framväxt har bidragit till minskad fattigdom i utsatta grupper och en omfördelning av resurser som ökat jämlikheten samt fungerat som automatisk stabilisator med konjunkturdämpande effekt. Allt mer forskning har under senare tid pekat i riktningen mot att detta bidragit positivt till hälsoutvecklingen i befolkningen, men också påverkat sådant som tillit i samhället i positiv riktning.

Socialförsäkringens utformning har påverkats av ambitionen att hitta en fungerande balans mellan å ena sidan försäkringens förmåga att skapa ekonomisk trygghet för de försäkrade och de positiva effekter detta har och å andra sidan att skapa tillräckliga ekonomiska drivkrafter till arbete. Detta har på punkt efter punkt skapat skillnader mellan de frivilliga försäkringarna och socialförsäkringen.

Det första området gäller vilka som är försäkrade. I en frivillig försäkring är de som accepteras som försäkringstagare och betalar premien försäkrade. Vem som omfattas av en socialförsäkring bygger däremot antingen på arbete eller på bosättning i landet.

Det finns i socialförsäkringen ingen direkt koppling mellan inbetalning av socialavgifter och förmåner. I svensk lagstiftning är det arbete och inkomster från detta som ger rätt till ersättning.⁵

Att en allmän socialförsäkring vill stimulera till arbete är inte konstigt. Bland dem som kritiserade framväxten av välfärdspolitiken lyftes risken att den skulle skapa drivkrafter bort från arbete.

I socialförsäkringen, såväl som i den delvis offentligt finansierade arbetslöshetsförsäkringen, har emellertid ett antal andra situationer, såsom perioder av utbildning, vård av barn och vissa andra samhällsnyttiga insatser, inneburit att försäkringsskyddet bibehålls trots att den försäkrade inte arbetar och i praktiken inte är med och finansierar den gemensamma försäkringen. Skälet till dessa avvikelser från arbetslinjen handlar om att gynna beteenden som bedöms som allmännyttiga.

⁵ Mannelqvist, R (2003).

I socialförsäkringen finns dessutom vissa bosättningsbaserade förmåner som komplement till de inkomstrelaterade. För föräldralediga, ålderspensionärer och dem med sjuk- eller aktivitetsersättning har det ansetts rimligt med en ersättning som inte bygger på ett tidigare arbete. Dessa innebär emellertid lägre ersättning⁶.

Det som skiljer socialförsäkringen från de frivilliga försäkringarna är att utvärderingen av de förstnämnda sker politiskt, medan de frivilliga utvärderas på en konkurrensutsatt marknad⁷. I den politiska utvärderingen av socialförsäkringen är det den samlade upplevda effekten av välfärdspolitiken och finansiering av denna som bedöms. Socialförsäkringen måste upplevas som tillräckligt bra av tillräckligt många, om det ska finnas ett folkligt stöd för att den ska finnas kvar.

Regelverket i den allmänna socialförsäkringen förhåller sig till det faktum att dess uppgift inte är att skydda försäkringen i sig eller ens försäkringskollektivet. Uppgiften är i stället att bidra till så mycket samhällsnytta som möjligt genom att skapa trygghet, omfördela resurser till behövande och genom att befrämja arbete och därmed välfärdspolitikens finansiering.

1.3 Utgångspunkter för kommitténs arbete

Gemensamt för både frivilliga och obligatoriska försäkringar är att de bygger på ett ömsesidigt förtroende. För att den enskilde ska vilja betala till en försäkring behöver den både ge en tillräcklig trygghet om en skada uppkommer och klara sina framtida ekonomiska åtaganden. Vidare är det viktigt att den försäkrade upplever att prövningen av dennes sak sker på ett rättssäkert sätt. Den försäkrade måste känna en tillit till hur försäkringen administreras och hur besluten fattas.

Det är också viktigt att den försäkrade känner ett förtroende för att andra försäkrade bidrar till försäkringen och att den inte utnyttjas på ett felaktigt sätt.

Den upplevda tryggheten påverkas av möjligheten den försäkrade själv har att förutse om denne i en given situation är försäkrad

⁶ Sjuk- och aktivitetsersättningen är något av ett undantag från denna regel. I denna ersättning innebär inte arbete så mycket högre ersättning om hänsyn tas till skatt och bostadstillägg för pensionärer (BTP).

⁷ Även i detta avseende uppvisar arbetslöshetsförsäkringen upp särdrag i och med att dess inkomstrelaterade del är frivillig, men trots detta offentligt reglerad och partiellt offentligt finansierad.

och vilken ersättning som i sådana fall kan utfalla om en skada inträffar. Förutsättningar att skapa sådan förutsebarhet skiljer sig mellan olika försäkringar och bidrag. Till exempel pensioner och vissa bidrag kan nästan helt bygga på i förväg fastställda kriterier och kräver ingen ytterligare bedömning av den enskildes behov. Andra behöver betydligt mer av individuella bedömningar.

I detta delbetänkande ska inte grundvillkoren – t.ex. huruvida arbetsförmågan är nedsatt eller den arbetssökande aktivt står till arbetsmarknadens förfogande – utredas. Det finns emellertid ett flertal andra villkor som ska vara uppfyllda för att ersättning ska utgå. Regelverken ser helt olika ut inom de två försäkringarna. Samma delar ingår emellertid i båda social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

I båda finns krav på att den försäkrade ska ha en förankring på arbetsmarknaden. I socialförsäkringen krävs att den försäkrade ska ha en försäkrad inkomst och avsikt att arbeta under de kommande sex månaderna, i arbetslöshetsförsäkringen att arbetsvillkoret, dvs. att ha arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader under en ramtid om tolv månader, är uppnått. Båda försäkringarna bygger på ett inkomstbortfall som ska ersättas, men bedömning av vilken inkomst som gått förlorad görs på olika sätt. I arbetslöshetsförsäkringen baseras ersättningen i normalfallet på inkomsten och den arbetade tiden under de tolv månaderna närmast innan arbetslösheten. För dag ersättningarna i socialförsäkringen görs en bedömning av vilken inkomst den försäkrade skulle ha fått om den inte blivit frånvarande från arbetet. Denna bedömning baseras på ett antal olika faktorer, däribland den faktiska inkomsten innan frånvaron och eventuella avtal med arbetsgivaren.

I båda försäkringarna definieras ett flertal skyddsvärda situationer där den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd trots att denne inte arbetar, t.ex. under studier eller vid föräldraledighet.

Det överordnade syftet med de förändringar som analyseras i detta delbetänkande är att skapa legitima och väl fungerande försäkringar. En bra försäkring skapar så stor trygghet som möjlighet för de försäkrade till en så liten samhällsekonomisk kostnad som möjligt.

Kommittén vill lyfta fram tre faktorer fram som är viktiga för att detta ska uppnås: förutsebarhet, rättsäkerhet samt administrativ effektivitet.

1.3.1 Förutsebarhet

Ett av försäkringens viktigaste värden är att den försäkrade vet att han eller hon är försäkrad och litar på att försäkringen kommer att täcka inkomstförluster eller kostnader som en skada föranlett. För den försäkrade är det viktigt att veta om denne har kvalificerat sig till försäkringen, vilka villkor som gäller för att få ersättning och hur stor ersättning som denne kan vara berättigad till. Det är också viktigt att den försäkrade känner ett förtroende för försäkringens ekonomiska hållbarhet.

När det gäller dag ersättningarna i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen försäkras dessa bortfall av arbete och dess inkomster. Fastställandet av den försäkrades inkomst blir därmed viktigt. För dem med regelbundna inkomster är detta inte speciellt problematiskt. Det är för dem lätt att bevisa vilken inkomst de sannolikt skulle ha fått om inte skadefallet inträffade respektive hade innan arbetslösheten inträffade. För försäkrade med varierade arbetsinkomster eller för dem som kombinerar arbete med annan sysselsättning är det svårare att avgöra vilken inkomst som ska anses vara försäkrad. I dag är det inte alltid möjligt att veta om man är försäkrad och har rätt till ersättning, och i sådana fall storleken på denna, vid t.ex. sjukdom eller arbetslöshet.

I delbetänkandet analyseras möjligheterna att i större utsträckning bygga regelverken på, för den försäkrade och försäkringsgivaren, tillgängliga uppgifter. Månadsuppgifter om inkomst är en viktig sådan information, men andra uppgifter kommer också att behövas för att fastställa rätt till ersättning och ersättningens storlek. I möjligaste mån bör den försäkrade och försäkringsgivaren redan innan skadefallet har inträffat veta vilken inkomst denne har försäkrad och om kravet på att vara förankrad på arbetsmarknaden är uppfyllt.

Om och när det finns månadsuppgifter kommer informationen om dem vara tillgängliga för den person det berör och de myndigheter och andra som har tillgång till uppgifterna. Den berörde kommer därmed att genom att använda e-legitimation kunna gå in på en webbsida, motsvarande "mina sidor", och se vilka inkomster denne har haft. Kommittén anser att denna information i möjligaste mån bör användas för att ge individen lättillgänglig information om vilket försäkringsskydd den försäkrade har om han eller hon drabbas av något som leder till att han eller hon har rätt till dag ersättningar från socialförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen.

I delbetänkandet analyseras i vilken utsträckning det skulle kunna vara möjligt att använda månadsuppgifterna och andra tillgängliga uppgifter för att förbättra både förutsebarheten och den information som den försäkrade delges om sitt försäkringskydd.

1.3.2 Rättsäkerhet

I försäkringar behövs ett regelverk som avgör om den försäkrade verkligen har rätt till ersättning och vilken ersättning denne i sådana fall har rätt till. I den försäkrades intresse ligger att dessa bedömningar är rättssäkra och görs till så låga samlade kostnader som möjligt.

Dessa bedömningar bör utformas för att skapa så stort förtroende som möjligt för försäkringen. Det behöver finnas en möjlighet att följa beslutsärendet, att kunna lägga fram sin sak och att vid missnöje kunna överklaga. Den försäkrade behöver kunna lita på att försäkringen fungerar som den är tänkt, vilket förutsätter att myndigheten eller arbetslöshetskassan och dess personal hanterar den i enlighet med de ambitioner som finns.

Brister i rättsäkerheten kan både innebära att försäkringen överutnyttjas, men kan också leda till att personer med rätt till ersättning inte lyckas bevisa sin rätt.

Försäkrade kan, om kontrollen brister, få förmåner de inte har rätt till eller få högre ersättning än vad de har rätt till. Det kan leda till att drivkrafterna till arbete försvagas och till ett överutnyttjande av försäkringens förmåner. Om missbruket eller överutnyttjandet av försäkringen blir för stort urholkas förtroendet för denna. I obligatoriska försäkringar kan det leda till ett politiskt missnöje med försäkringen, men kan också leda till att försäkringen hamnar i en negativ spiral som ytterligare ökar problemen. Om försäkrade anser att andra missbrukar försäkringen, kan det framstå som rationellt att försöka göra det själv också.

För rigorös kontroll kan å andra sidan leda till att den försäkrade behöver lägga ned orimligt mycket arbete på att bevisa att han eller hon har rätt till ersättning. Strikta regler riskerar leda till att försäkrade som borde ha haft rätt till ersättning inte får denna för att han eller hon inte lyckas bevisa sin sak. Slutligen kan det också innebära omfattande kontrollkostnader som får bäras av försäkringskollektivet.

Vidare är frågorna om möjligheterna till kontroll i förhållande till den försäkrades integritet viktiga. Vilka uppgifter ska den försäkrade vara skyldig att delge försäkringsgivaren för att få rätt till ersättning? Här finns en genuin motsättning inbyggd mellan försäkringskollektivet som gynnas av att överutnyttjande minimeras och den enskildes rätt att inte behöva delge försäkringsgivaren uppgifter som kan anses vara känsliga.

I framgångsrika försäkringar skapas kontrollmöjligheter som minimerar kostnaden och integritetskränkningen för den försäkrade. För att uppnå detta krävs någon form av kompromiss mellan i grunden motstridiga intressen.

En försäkring bör präglas av att det är lätt att göra rätt. Med så små insatser som möjligt ska de uppgifter som behövs för att bedöma den försäkrades rätt till ersättning komma försäkringen till handa.

1.3.3 Administrativ effektivitet

Det är viktigt att administrationen av social- och arbetslöshetsförsäkringarna är kostnadseffektiva. Hur denna effektivitet uppnås har emellertid förändrats sedan försäkringarna skapades. Den stora förändringen är att kostnaderna för manuell hantering successivt har stigit i relation till kostnaderna för datahantering. Jämfört med 1950-talet har beräknings- och lagringskapacitet av stora data-mängder blivit extremt mycket billigare. I viss utsträckning har administrationen av försäkringarna anpassats till denna nya verklighet. Ett ålderdomligt regelverk och förändringar som inte har gjorts för att förenkla, utan tvärtom syftat till att säkra en rättvis behandling av vissa mindre grupper, har dock ofta lagt hinder i vägen. Den administrativa effektiviseringspotential som den tekniska utvecklingen inneburit har inte tagits tillvara.

Jämfört med den privata försäkringsmarknaden är de administrativa kostnaderna i socialförsäkringen låga. Kostnaderna i de privata försäkringarna genereras däremot sannolikt i stor grad av marknadsförings- och försäljningskostnader samt kostnader kopplade till selektion och differentiering av premier.

I detta delbetänkande är en överordnad tanke att analysera om det är möjligt att i högre grad försöka anpassa regelverket i både social- och arbetslöshetsförsäkringarna till de tekniska landvinningar som gjorts inom databehandlingsområdet under de senaste decennierna. I den utsträckning det är möjligt borde beräkningen av de

utbetalda ersättningarna bygga på elektroniskt överförda uppgifter tillgängliga i offentliga register. Bearbetningarna som behöver göras av dessa uppgifter bör också utformas för att minimera manuella moment i arbetet.

1.4 Försäkringar med tillgång till månadsuppgifter

Frågan om att bygga den sjukpenninggrundande inkomsten på historiska (faktiska) inkomster har diskuterats under lång tid. Viktiga skäl som talat för att tydligare koppla samman de historiska (faktiska) inkomsterna med förmånerna har varit att huvudregeln i trygghets-systemen bör vara att de inkomster som leder till skatt och obligatoriska avgifter, också bör vara de inkomster som genererar försäkringsförmåner.

Trots flera utredningar har en övergång till att grunda socialförsäkringen på historiska (faktiska) inkomster inte skett. Ett tungt vägande skäl till detta är att tillgängliga data över faktiska inkomster har varit relativt inaktuella. Det tar nästan ett år efter ett givet kalenderår innan det finns fastlagda inkomstuppgifter om vilken inkomst en person haft under det föregående året. Men det har också befarats att ett införande av en försäkring som bygger på historiska (faktiska) inkomster riskerar att leda till ett sämre försäkringsskydd för nytillträdande på arbetsmarknaden och för de med varierade inkomster.

1.4.1 Införandet av månadsuppgifter

I Månadsuppgiftsutredningens betänkande föreslogs arbetsgivare och andra som betalar ut ersättning som utgör inkomst av tjänst lämna uppgift om utbetalda ersättningar till Skatteverket månatligen. Ett antal länder, såsom Danmark och Nederländerna, har redan infört månadsuppgifter. Andra är på väg att införa dem. En del länder, såsom Storbritannien, har också kommit relativt långt i arbetet med att använda dessa uppgifter för att fastställa förmåner i välfärdspolitiken. Den brittiska välfärdspolitiken, som i högre grad bygger på inkomstprövade bidrag, är av en annan art än den svenska. Trots detta visar deras erfarenheter att aktuella inkomstuppgifter innebär nya möjligheter för välfärdspolitiken utformning. Månadsuppgifterna upplevs ha ett stort användningsområde, men innebär

att stora förändringar av det gällande regelverket måste göras om fördelarna med inkomstsuppgifter ska tas tillvara.

Fram till nu har regelverken för socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och olika bidrag antingen fått bygga på den taxerade, och därmed inaktuella, inkomsten (t.ex. ålderspensionen, bostadsbidraget och underhållstödet) eller på manuellt insamlade inkomstsuppgifter (arbetslöshets- och socialförsäkringarna). Att det inte har funnits aktuella inkomstsuppgifter har inneburit att t.ex. bostadsbidraget bygger på preliminära utbetalningar, som sedan kontrolleras mot den faktiska årsinkomsten när den finns tillgänglig. Månadsuppgifterna kan, om de införs, öppna för nya lösningar på olika områden. Det är inte bara i social- och arbetslöshetsförsäkringarna som dessa kan komma till nytta. Också när det gäller inkomstprövade bidrag och i studiemedelssystemet kan uppgifterna komma till användning. När det gäller utvärdering av arbetsmarknadspolitik och utbildningsinsatser ger dessa uppgifter möjlighet att följa hur insatser påverkar en individs möjlighet till etablering på arbetsmarknaden på ett helt annat sätt än vad som är möjligt i dag. Men för att detta ska vara möjligt krävs att månadsuppgifterna införs och att de utformas ändamålsenligt, att felaktigheter minimeras, att de upplevs innebära ett acceptabelt integritetsintrång och att uppgiftslämnararbetet för företagen blir rimligt.

1.4.2 Innehållet i detta delbetänkande

Detta delbetänkande presenteras innan det finns vare sig någon proposition från regeringen eller något riksdagsbeslut om att införa månadsuppgifter. Givet att månadsuppgifter införs, är det inte känt hur denna insamling kommer att fungera i praktiken. Trots detta är det viktigt att presentera analyser om hur dessa uppgifter skulle kunna användas i såväl social- som arbetslöshetsförsäkringarna. Dessa analyser är viktiga för att kunna utforma månadsuppgifter på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

När det gäller månadsuppgiftens utformning tar kommittén ställning till en konkretisering av denna. Vidare föreslås i delbetänkandet att det inkomstbegrepp som används i social- och arbetslöshetsförsäkringarna harmoniseras och anpassas till de uppgifter som kommer att finnas tillgängliga i månadsuppgifterna.

När det gäller att förändra dagens beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI:n) presenteras en analys av hur beräk-

ningen skulle kunna bygga på de inkomster som inrapporteras i månadsuppgifterna. Förtjänster och problem med olika modeller lyfts fram och diskuteras. Det gäller bl.a. för grupper med varierad inkomst, personer i olika skyddsvärda situationer och för nyutträdande på arbetsmarknaden.

När det gäller arbetslöshetsförsäkringen presenteras två olika handlingsstrategier för hur månadsuppgifter skulle kunna användas som beslutsunderlag. I den ena strategin ersätter inkomstuppgifter de uppgifter om tidigare arbetad tid som regelverket i hög utsträckning bygger på i dag. Den andra handlingsstrategin innebär att uppgifter om faktiskt arbetad tid samlas in i månadsuppgiften för att kunna användas i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen.

Slutligen presenteras en konsekvensanalys i delbetänkandet. När det gäller denna innebär det faktum att det ännu inte finns några månadsuppgifter att det inte finns tillgängliga uppgifter om hur arbetsinkomster för olika grupper fördelar sig mellan månaderna. Det gör det svårt att dra några säkra slutsatser av vad en övergång till att i större utsträckning bygga inkomstunderlagen på historiska (faktiska) inkomster skulle innebära. De analyser som görs behöver utvecklas och förfinas när månadsuppgifterna finns på plats.

De förslag och analyser som presenteras bygger på existerande regelverk. Kommittén har till uppgift att utreda omfattande förändringar i både social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Om sådana förändringar kommer att föreslås av kommittén får det också effekt på de analyser som presenteras i detta delbetänkande. Det betyder att kommittén också av detta skäl kan behöva återkomma med förslag på hur månadsuppgifterna ska kunna användas framöver.

Analyserna i detta delbetänkande ska ses som ett första steg i en förändring av social- och arbetslöshetsförsäkringarna så att de i den utsträckning det är lämpligt använder de inkomstuppgifter som samlas in i månadsuppgifterna. Att använda dessa uppgifter i administrationen av välfärdssystemen var ett viktigt argument för att utreda och införa dem. Det är därför viktigt att månadsuppgiften utformas på ett sätt som gör den så användbar som möjligt.

DEL 1

Månadsuppgifter

2 Månadsuppgiftsutredningens förslag

Av kommitténs direktiv framgår att den i sitt arbete ska ta del av och beakta det arbete som sker i Månadsuppgiftsutredningen. Månadsuppgiftsutredningen lämnade den 20 april 2011 sitt betänkande, Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40). I detta kapitel redogörs för bakgrunden, de viktigaste förslagen i betänkandet och de av remissinstansernas synpunkter som har betydelse för denna kommittés arbete.

2.1 Månadsuppgiftsutredningens förslag

I kommittédirektiven *Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad* (dir. 2009:91) fick en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare m.fl. ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Inrapporteringen skulle i första hand avse uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, dvs. förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga förmåner.

Syftet med systemet avseende inkomstuppgifter skulle enligt direktiven vara att ge Försäkringskassan och Skatteverket m.fl. bättre kontrollmöjligheter, att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas i en inrapporteringsfunktion samt att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen. Möjligheterna att samtidigt effektivisera handläggningen vid berörda myndigheter och uppnå snabbare och enklare myndighetskontakter för enskilda såväl som arbetsgivare skulle också tillvaratas. Med myndigheter avsågs enligt direktiven även kommuner och arbetslöshetskassor.

2.1.1 Nuvarande regler om kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst

Enligt nuvarande regler lämnas kontrolluppgift om intäkt i inkomstslaget tjänst en gång per år. Enligt huvudregeln ska löner, arvoden, pensioner, förmåner, sjukpenning, föräldrapenning och andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt. För fysiska personer ska, med vissa begränsade undantag, kontrolluppgift lämnas av den som har gett ut ersättningen eller förmånen. Det innebär att registrerade arbetsgivare med verksamhet i Sverige, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, försäkringsföretag och andra som betalar ut ersättningar som utgör inkomst av tjänst måste lämna kontrolluppgift om utbetald ersättning. Med ersättning avses i detta sammanhang alla ersättningar som i skattehänseende utgör inkomst av tjänst, dvs. begreppet innefattar både inkomst av arbete och ersättningar som betalats ut från socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

Syftet med kontrolluppgifter framgår av 14 kap. 1 § skatteförarandelagen (2011:1244), SFL. Kontrolluppgifter ska lämnas för andra än uppgiftslämnaren själv till ledning för bl.a. bestämmande av underlag för att ta ut skatt eller avgift enligt inkomstskattelagen (1999:1229), lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Kontrolluppgift ska vidare lämnas för bestämmande av underlag för att ta ut egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980), för registrering av skatteavdrag, för bestämmande av skattereduktion, för beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken, (SFB) för beskattning enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. och för beskattning utomlands.

2.1.2 Uppgifter som lämnas i kontrolluppgift från arbetsgivare m.fl.

Kontrolluppgift från arbetsgivare m.fl. lämnas i dag till Skatteverket på blankett KU10. Kontrolluppgiften kan lämnas på papper eller elektroniskt.

På blankett KU10 ska arbetsgivaren ange namn, adress och person- eller organisationsnummer samt inkomsttagarens namn, adress och

personnummer. På blanketten ska också avdragen skatt för inkomsttagaren anges.

I ruta 11, kontant bruttolön m.m., ska arbetsgivaren redovisa summan av sådan ersättning (brutto) som arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter för. Avgångsvederlag och skadestånd som arbetsgivaren betalat på grund av att en anställning upphör räknas som lön och ska redovisas i ruta 11.¹

I ruta 12 ska det sammanlagda värdet av skattepliktiga förmåner utom bilförmån och drivmedel vid bilförmån redovisas.² En skattepliktig förmån innebär att arbetsgivaren ställer själva förmånen till den anställdes förfogande, t.ex. fri tidning eller fri semesterbostad. Förmånerna värderas i regel till marknadsvärdet med avdrag för vad den anställda själv betalt för förmånen. Med marknadsvärde avses det pris den anställda skulle ha fått betala om han eller hon själv skaffat motsvarande vara eller tjänst. I vissa fall används en schablon.

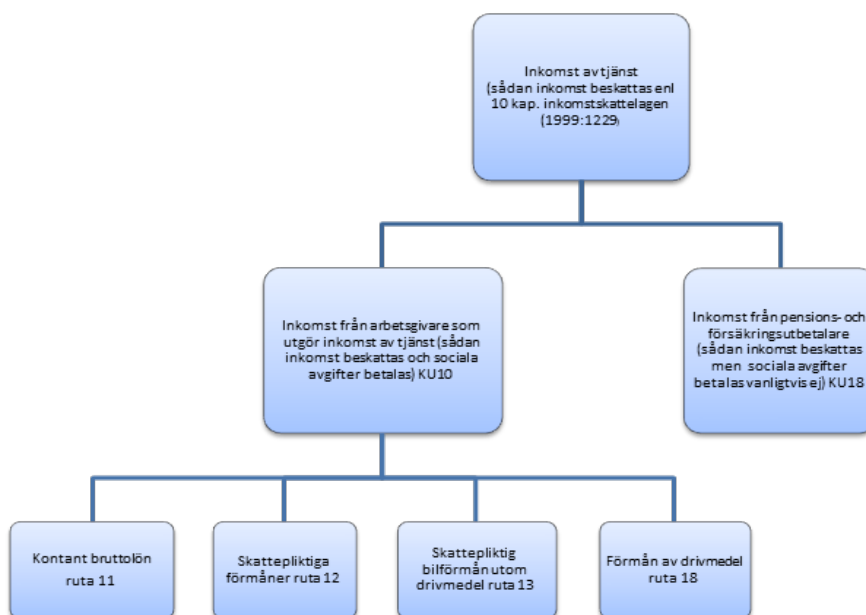
2.1.3 Uppgifter som lämnas i kontrolluppgift från pensions- och försäkringsutbetalare m.fl.

Kontrolluppgift från pensions- och försäkringsutbetalare lämnas på blankett KU18. Ersättningar som betalas ut av Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna utgör i skattehänseende inkomst av tjänst. På blankett KU18 ska Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna lämna uppgift om utbetald ersättning. På blanketten ska anges uppgiftslämnarens namn och adress, inkomsttagarens namn, adress och personnummer samt utbetald ersättning och avdragen skatt.

¹ I ruta 11 redovisas även sjuklön, traktamente och bilersättning utöver avdragsgilla schablonbelopp, ersättning för resor mellan bostaden och arbetsplatsen, ersättning för utgift för trängselskatt vid resa med egen bil, ersättning för hemresor, ersättning för restid, avgångsvederlag och skadestånd vid anställnings upphörande, semesterlön och semesterersättning, semestermedel från en semesterkassa, försäkringspremie där den anställda är förmånstagare, Marie Curie-stipendium och hyresersättning över marknadsmässig hyra.

² Skattepliktig bilförmån utom drivmedel redovisas i ruta 13 och drivmedel vid bilförmån i ruta 18 på blankett KU10.

Figur 2.1 Exempel på hur inkomst av tjänst redovisas på blankett KU10 respektive KU18



2.1.4 Förslaget i korthet

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst och som enligt nuvarande regler lämnas i kontrolluppgift en gång per år³ i stället ska lämnas varje månad. Kontrolluppgift som gäller inkomster i inkomstslagen näringsverksamhet och kapital ska även i fortsättningen lämnas en gång per år.

Månadsuppgiften ska enligt förslaget lämnas elektroniskt, med vissa begränsade möjligheter till dispens från det elektroniska uppgiftslämnandet om särskilda skäl föreligger.

Enligt förslaget ska Skatteverket vara mottagare av månadsuppgifterna.

Månadsuppgiften föreslogs få samma innehåll som den nuvarande årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst med den skillnaden att uppgifterna lämnas varje månad i stället för en gång per år. Efter årets utgång ska Skatteverket summera beloppen för

³ 24 kap. 1 § SFL.

varje arbetstagare och överföra dessa uppgifter till inkomstdeklarationerna. Arbetsgivarna och andra som lämnar kontrolluppgift om inkomst av tjänst ska då inte längre behöva lämna någon årlig kontrolluppgift om lön och avdragen skatt.

Därutöver ska uppgiftslämnaren ange om det i den utgivna ersättningen ingår sjuklön eller kompletterande ersättningar i samband med sjukdom eller föräldraledighet.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att kontrolluppgiften ska lämnas senast den 12:e i månaden efter den kalendermånad som uppgiften avser, förutom för juli och december då den ska lämnas senast den 17:e närmast följande månad.

2.1.5 Sambandet med skattedeklarationen

Skattedeklaration ska enligt gällande regler lämnas av den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter alternativt som har gjort ett skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det⁴. Skattedeklaration ska lämnas varje redovisningsperiod, vilket i normalfallet omfattar en kalendermånad. Det finns i SFL tre typer av skattedeklarationer: arbetsgivardeklaration, förenklad arbetsgivardeklaration och mervärdesskattedeklaration. Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska redovisas i en arbetsgivardeklaration för redovisningsperioder. I skattebetalningslagen (1997:483) som gällde innan SFL trädde ikraft benämndes denna deklaration skattedeklaration⁵.

I arbetsgivardeklarationen redovisas nödvändiga identifikationsuppgifter, uppgift om den redovisningsperiod som redovisning lämnas för samt de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna beräkna och kontrollera skatten och avgifterna. Här redovisas även den sammanlagda ersättningen från vilken utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag och sammanlagt avdraget belopp⁶.

De uppgifter som lämnats för varje anställd eller annan mottagare av ersättning under en månad kommer att ligga till grund för arbetsgivardeklarationen. Månadsuppgiftsutredningen föreslog att månadsuppgifterna ska summeras av Skatteverket och sedan föras över till en elektronisk arbetsgivardeklaration.

⁴ 26 kap. 2 § SFL.

⁵ 10 kap. 9 § skattebetalningslagen (1997:483).

⁶ 26 kap. 18–19 §§ SFL.

2.1.6 Periodiska inkomster

Den uppgift som lämnas som månadsuppgift kommer i normalfallet att avse lön eller annan ersättning som utbetalats föregående månad.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att om ersättningen avser annan tid än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser, vilket innebär att ersättningen ska periodiseras. Månadsuppgiftsutredningen exemplifierade detta med när den ersättning som redovisas i månadsuppgiften påverkats av något som har karaktären av en engångsbetalning, t.ex. en bonus, en retroaktiv lön, ett avgångsvederlag eller liknande som gör att redovisningen avviker från vad som är normalt för den anställde.

Det samma ska enligt Månadsuppgiftsutredningen gälla andra ersättningar än lön, exempelvis ersättningar från Försäkringskassan och arbetslöshetsförsäkringen. Även i dessa fall ska myndigheten eller arbetslöshetskassan ange vilken period ersättningen avser om den avser annan tid än föregående månad. Motsvarande ska gälla om sjuklön eller kompletterande ersättningar vid föräldraledighet eller sjukdom ingår i ersättningen.

2.1.7 Rättelser

Samtliga löneutbetalningar som sker under en månad ska redovisas i arbetsgivardeklarationen senast den 12:e och i vissa fall den 17:e månaden efter löneutbetalningsmånaden. En arbetsgivare kan göra flera löneutbetalningar under en månad. Enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag ska en arbetsgivare kunna lämna månadsuppgifter i samband med varje löneutbetalning, dock senast den dag då arbetsgivardeklarationen för månaden lämnas. Lämnade uppgifter kommer sedan enligt förslaget att summeras av Skatteverket och dessa uppgifter kommer att ligga till grund för arbetsgivardeklarationen.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att en lämnad månadsuppgift ska kunna rättas eller ändras fram till den tidpunkt då arbetsgivardeklarationen för månaden har kommit in till Skatteverket. Det är de månadsuppgifter som vid denna tidpunkt är aktuella som ska utgöra uppgifter i arbetsgivardeklarationen. Efter det att beslut om arbetsgivardeklarationen har fattats av Skatteverket måste uppgiftslämnaren, på samma sätt som gäller i dag, begära omprövning av

beslutet om han eller hon upptäcker fel i redan lämnade uppgifter. Ett nytt beslut måste sedan fattas av Skatteverket.

2.1.8 Den enskildes möjlighet att ta del av lämnade uppgifter

Arbetstagare och andra som har erhållit skattepliktig ersättning ska enligt förslaget med en e-legitimation via en tjänst på Skatteverkets hemsida kunna kontrollera vilka uppgifter som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare har lämnat. Redan månaden efter löneutbetalningen ska det vara möjligt att kontrollera vilka uppgifter som har redovisats till Skatteverket. Genom att kunna kontrollera uppgifterna ökar tryggheten för arbetstagare och andra inkomsttagare om att skatteavdrag verkligen har redovisats.

2.1.9 Informationsutbyte

Månadsuppgiftsutredningen kom fram till att ett informationsutbyte mellan Skatteverket och vissa andra myndigheter bör genomföras genom s.k. direktåtkomst. Informationsutbyte bör ske även mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna, som inte är myndigheter utan föreningar, i detta fall genom överföring på medium för automatisk databehandling. Både Skatteverket och andra myndigheter och arbetslöshetskassor ska kunna använda månadsuppgiften i sin ärendehandläggning. Det gäller Försäkringskassan som kan använda uppgiften i ärenden som gäller inkomstrelaterade förmåner, Kronofogdemyndigheten i ärenden om utmätning i lön, socialnämnderna i ärenden om ekonomiskt bistånd, Migrationsverket i ärenden om dagersättning till asylsökande, arbetslöshetskassorna i ärenden om arbetslöshetsersättning, Arbetsförmedlingen i ärenden om etableringsersättning till nyanlända invandrare och Åklagarmyndigheten i ärenden om dagsböter. Förändringen leder enligt utredningens förslag till en snabbare, billigare och mer precis handläggning. Den enskilde behöver inte lämna inkomstuppgifter i samma utsträckning som i dag och får snabbare ett korrekt beslut.

Det informationsutbyte mellan Skatteverket och andra myndigheter respektive arbetslöshetskassor som utredningen föreslog går enligt Månadsuppgiftsutredningen att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Utredningen föreslog bl.a. ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

som gör att samma grad av sekretess som gäller för uppgifterna hos Skatteverket även ska gälla för uppgifterna när de tagits ut ur skattdatabasen av andra myndigheter.

2.1.10 Skatteverkets behov

Innehållet i den årliga kontrolluppgiften är enligt nuvarande regler utformat för Skatteverkets behov med undantag av arbetsställennummer som är en uppgift som Statistiska centralbyrån, SCB, efterfrågar. Skatteverket kommer även i fortsättningen att ha behov av samtliga de uppgifter som ingår i den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst och de bör enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag därför även fortsättningsvis ingå i månadsuppgiften.

2.1.11 Försäkringskassans behov av uppgifter

Månadsuppgiftsutredningen samrådde i februari 2011 med denna kommitté. I Månadsuppgiftsutredningens betänkande anges att den har övervägt vilka uppgifter Försäkringskassan kan komma att behöva om ett inkomstunderlag för SGI som baseras på historiska (faktiska) inkomster kommer att införas. I förslaget anges att utgångspunkten för dessa överväganden är att underlaget för socialförsäkringsförmåner ska vara de inkomster som ingår i den nuvarande kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst, men att vissa delar dock bör hanteras särskilt. Månadsuppgiftsutredningen föreslog att det i månadsuppgiften ska redovisas om någon del av utgiven ersättning utgör sjuklön eller kompletterande ersättning i samband med sjukdom eller föräldraledighet. Dessa uppgifter behövs inte i Skatteverkets handläggning utan denna precisering är avsedd för de mottagande myndigheterna, då i första hand Försäkringskassan.

2.1.12 Uppgift om frånvaro och arbetad tid

Månadsuppgiftsutredningen ansåg att uppgift om frånvaro inte bör ingå i månadsuppgiften. Nyttan av uppgiften uppväger enligt utredningen inte de kostnader detta uppgiftslämnande kan medföra främst för mindre företag.

När det gäller uppgift om arbetad tid konstaterade utredningen att uppgiften kan vara till viss nytta i handläggningen av arbetslöshets-

och socialförsäkringen enligt nu gällande regler. Utredningen föreslog dock inte att uppgift om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften med hänsyn till det arbete som pågår inom ramen för denna kommittés uppdrag att utforma nya ersättningsregler för de framtida försäkringarna. Månadsuppgiftsutredningen föreslog att om den parlamentariska socialförsäkringsutredningen skulle finna att arbetad tid borde finnas med bör en enkel definition med ett brett användningsområde väljas.

2.1.13 Månadsuppgiftsutredningens konsekvensbedömning

Sammantaget bedömde Månadsuppgiftsutredningen att förslagen är lönsamma ur ett samlat samhällsekonomiskt perspektiv. Arbetsgivare, däribland privata företag, får sänkta administrativa kostnader. Månadsuppgiften som sådan ökar kostnaderna men andra effekter leder till sammantaget sänkta kostnader. De kostnadssänkande effekterna består av att skattedeklarationen underlättas samt att särskilt uppgiftslämnande till myndigheter som Försäkringskassan närmast avskaffas och reduceras när det gäller arbetslöshetskassorna.

Månadsuppgiftsutredningen gjorde samhällsekonomiska bedömningar av den föreslagna reformen för två olika scenarier. I det ena scenariot antogs att vid mitten av 2010-talet reformeras fastställande av SGI till att baseras på den försäkrades historiska (faktiska) inkomster. I det andra scenariot antogs att nuvarande regler skulle förbli oförändrade. Beräkningarna visar en vinst enligt båda scenarierna. Vinsten är dock högre vid ändrade regler. Vid en övergång till beräkning av SGI med ett inkomstunderlag bestående av historiska (faktiska) inkomster i socialförsäkringen visar beräkningarna att samhällets investering ger en avkastning 10,2 procent (för perioden 2012–2021). Alternativt kan det uttryckas som att varje satsad krona ger tillbaka drygt 10 öre. Vid oförändrade regler i socialförsäkringen visar beräkningarna att samhällets investering ger en avkastning på 8,9 procent för samma tidsperiod. Månadsuppgiftsutredningen gjorde även en bedömning av hur förslaget kan påverka felen i skatte- och transfereringssystemen. Det rör sig om dagersättningar i socialförsäkringen och om kommunernas ekonomiska bistånd. Månadsuppgiftsutredningens bedömning var att felen i de båda systemen sammantaget kan minska med ca 3 000 miljoner kronor vid ändrade regler i socialförsäkringen och med ca 500 miljoner kronor vid oförändrade regler. Statsbudgeten försvagas något

inledningsvis som ett resultat av ökade förvaltningskostnader, men de bedöms hämtas in redan efter ett eller ett par år. Genom de minskade felen i transfereringssystemen kan omfattande budgetförstärkningar förväntas mot 2010-talets slut. Utredningen konstaterade att i den mån införande av SGI baserad på historiska (faktiska) inkomster inte skulle realiseras förväntas betydligt mindre vinster av minskade fel.

De kostnadssänkande effekterna för arbetsgivare består i att arbetsgivardeklarationen underlättas och att uppgiftslämnande till myndigheter som Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och kommunernas socialnämnder i det närmaste avskaffas och reduceras vad gäller arbetslöshetskassorna. Månadsuppgiftsutredningens bedömning var att den samlade effekten är kostnadsneutral för företagen, utom för de små företagen som bedöms få effektiviseringsvinster. De små företagens administration, menade utredningen, effektiviseras av den tilltänkta e-tjänst som Skatteverket enligt förslaget kommer att ställa till förfogande. Som framgår av remissammanställningen nedan vände sig fyra remissinstanser (Svenskt Näringsliv, Företagarna, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Näringslivets regelnämnd (NNR)) mot denna bedömning. Samtliga fyra menar att det finns skäl att tvärtom befara att små företag kommer att drabbas av ytterligare betungande administrationskostnader. Det gäller i synnerhet de omkring 100 000 företag med anställda som saknar ett it-baserat lönesystem och som är hänvisade till den e-tjänst som Skatteverket ska tillhandahålla.

2.1.14 Ikraftträdande

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att de i SFL föreslagna bestämmelserna ska träda ikraft den 1 januari 2013 och att övriga föreslagna bestämmelser ska träda ikraft den 1 juli 2013.

2.2 Remissinstansernas synpunkter

Månadsuppgiftsutredningens betänkande remitterades till 68 remissinstanser, varav de flesta har yttrat sig. De allra flesta är positiva till att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt av tjänst ska lämnas varje månad och att vissa myndigheter ges åtkomst till uppgifterna. Svenskt Näringsliv, Företagarna, LRF och NNR avstyrkte förslaget i dess helhet.

Även denna kommitté lämnade ett remissvar över utredningens förslag och är i huvudsak positiv till förslagen. Kommittén betonade dock i sitt remissvar att den ännu inte tagit ställning till om uppgift om frånvaro och arbetad tid kan komma att vara till nytta för hanteringen av de allmänna försäkringarna.

I detta avsnitt redogörs kortfattat för hur remissinstanserna ställer sig till frågorna om rättelser, om uppgifterna ska vara periodiserade, om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften, uppgiftslämnarbördan, integritet och sekretess samt genomförandetidpunkt.

2.2.1 Rättelser m.m.

Skatteverket, som tillstyrkte förslaget att arbetsgivare blir skyldiga att lämna kontrolluppgift en gång i månaden i stället för som i dag en gång om året, föreslog att månadsuppgiften ska kopplas samman med arbetsgivardeklarationen och att det blir krav på att arbetsgivardeklarationen lämnas elektroniskt. Det bör enligt Skatteverket ske genom att arbetsgivaren direkt i arbetsgivardeklarationen lämnar uppgift på individnivå avseende löner och avdragen skatt. Skatteverket ansåg att det även bör övervägas om en sanktionsavgift ska införas för den som inte lämnar månadskontrolluppgift i tid för att säkerställa att kontrolluppgifterna lämnas varje månad. Enligt Skatteverket bör en lämnad kontrolluppgift kunna rättas av den behörige uppgiftslämnaren även efter det att arbetsgivardeklarationen har lämnats. I de fall Skatteverket uppmärksammar

fel i kontrolluppgifterna ska Skatteverkets rättelse synas i de uppgifter som kan lämnas ut till andra myndigheter.

Även Försäkringskassan ansåg att det bör vara möjligt att rätta en lämnad uppgift senare än då arbetsgivardeklarationen för månaden ska lämnas.

2.2.2 Periodiserade uppgifter

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) avstyrkte förslaget utformning av månadsuppgiften samt ansåg att ersättning måste kunna hänföras till den månad ersättningen avser. ISF ansåg att förslaget inte är tillräckligt för att månadsuppgiften ska kunna utgöra ett tillräckligt gott underlag för att användas för beslut om SGI och föreslog att ett nytt mer detaljerat förslag tas fram. Det skulle enligt ISF inte gå att använda ett inkomstunderlag som baseras på alla ersättningar som betalas ut under en ramtid enligt kontantprincipen, med anledning av retroaktiva utbetalningar och andra administrativa rutiner i olika system. SGI:n skulle för en enskild av administrativa skäl kunna bli känslig för tidpunkten för försäkringsfallet, vilket enligt ISF inte är acceptabelt. För att månadslöner ska kunna periodiseras är det tillräckligt med uppgift om vilken/vilka månader ersättningen avser. Avser utbetalningen en längre period, exempelvis vid en retroaktiv löneförhöjning, bör beloppet fördelas proportionerligt till rätt månader. Det förutsätter dock att ordinarie månadslön och retroaktiv lön särredovisas.

Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) ansåg när det gäller frågan om periodiseringsunderlag att det hade varit bra om utredningen hade varit tydligare rörande i vilka situationer ett periodiseringsunderlag ska fyllas i. Arbetslöshetskassorna måste veta hur många kronor som avser respektive månad för att kunna använda uppgifterna, i annat fall är månadsuppgiften av ringa användning för arbetslöshetskassorna.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund (SRF) ansåg att det alltid, utan undantag, ska anges vilken löneperiod en lämnad uppgift avser. Det är också, enligt SRF, viktigt att det är tydligt vad som ska anses normalt för den anställde, t.ex. hur semesterersättningar ska hanteras. SRF ansåg att det inte är lämpligt att i lagtext klara ut alla gränsdragningsfrågor utan menade att det är Skatteverkets uppgift att i föreskrifter klara ut dessa gränsdragningsfrågor.

I sammanhanget kan slutligen nämnas att Försäkringskassan i sitt remissvar angående sin egen rapportering av månadsuppgiften uppgav att avvikelser avseende ersättning som avser annan period än den aktuella månaden kan innebära problem för Försäkringskassan. Försäkringskassans utbetalningar av dagersättning avser inte sällan en period som sträcker sig över ett kalendermånadsskifte vilket innebär att många av Försäkringskassans utbetalningar måste markeras. Även SO tog upp arbetslöshetskassornas eget uppgiftslämnande och påpekade att det inte är möjligt för arbetslöshetskassorna att avgöra vilka kalenderdagar en viss ersättning hänför sig till.

2.2.3 Redovisning av arbetad tid

Flera av remissinstanserna ansåg att månadsuppgiften med den föreslagna utformningen, dvs. utan uppgifter om arbetad tid, inte kommer att kunna användas som beslutsunderlag för prövning av rätt till ersättning eller ersättningens storlek i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen.

Ett antal remissinstanser uppgav att de vill att uppgifter om arbetad tid ska inkluderas i månadsuppgiften. Skälen till detta varierar dock. Andra remissinstanser ansåg att det vore värdefullt för statistikproduktion, utvärdering, och forskning. Några remissinstanser ansåg att uppgift om arbetad tid behövs och skulle vara till stor nytta i socialförsäkringsadministrationen.

Datainspektionen var, av integritetsskäl, positiv till att arbetad tid inte föreslås ingå i månadsuppgiften. En närmare redogörelse för remissinstansernas synpunkter i denna fråga finns i kapitel 11, se avsnitt 11.1.1.

2.2.4 Uppgiftslämnarbördan

Bolagsverket såg det som positivt att de uppgiftskrav som efterfrågas ska levereras elektroniskt och att de till Skatteverket lämnade uppgifterna ska kunna återanvändas av andra myndigheter och inte levereras av företagen flera gånger. Bolagsverket såg även de föreslagna juridiska lösningarna om direktåtkomst samt det därtill kopplade stärkta sekretesskyddet för de uppgifter som kan vidareförmedlas som en framkomlig väg och en över tiden hållbar lösning såväl ur ett it-perspektiv som ur ett sekretess- och integritets-

perspektiv. Även Tillväxtverket var positivt till utredningens förslag där syftet är att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter ska effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas, servicen till enskilda utökas, myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras och korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen.

Svenskt Näringsliv ansåg däremot att det finns risk för att nya och små företag samt innovationsföretag drabbas av ytterligare betungande administration. Svenskt Näringsliv delade inte utredningens uppfattning att de små företagen skulle komma att få effektiviseringsvinster. Dessa företag kommer enligt Svenskt Näringsliv i stället att få ökad administration, vilket är oacceptabelt, särskilt som det i detta fall rör sig om att vara en del i en myndighetsadministration. Företagarna ansåg att konsekvenserna för de små företagen inte har beaktats tillräckligt. Enligt Företagarna saknar småföretagen ofta egna administrativa resurser och de uppgifter som enligt förslaget ska lämnas finns i dag inte samlade och enkelt tillgängliga i småföretagens löneadministrativa system. Enligt LRF:s uppfattning är osäkerheten i Månadsuppgiftsutredningens beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för arbetsgivarna mycket stor. Osäkerheten finns både i kostnaden per månadsuppgift och i antalet månadsuppgifter. NNR ansåg att utredningens syfte, och därmed de förslag som följer av den, i första hand är att ge myndigheterna bättre kontrollmöjligheter och minska felaktiga betalningar knutna till välfärdssystemen. Företagen är alltså inte det primära ”problemet” som avses lösas, men används som ”problemlösare” genom att anmodas lämna mer ingående och frekventa uppgifter om bl.a. inkomst och skatt för sina anställda. För att kunna motivera ett införande av ett sådant förslag, som i princip innebär att företagen blir en del i en myndighetsadministration utan ersättning, menade NNR att det krävs att alla typer av företag och företagsstorlekar tjänar på detta genom att deras totala kostnader minskar eller blir oförändrade. NNR ansåg att utredningen inte kunnat styrka detta då det föreligger osäkerheter om vilka kostnader förslaget får för olika företagstyper och företagsstorlekar.

2.2.5 Integritet och sekretess

Datainspektionen påpekade att förslaget innebär en ny omfattande insamling av integritetskänsliga uppgifter om enskilda och ett utökat elektroniskt informationsutbyte av dessa uppgifter mellan olika aktörer. Den omständigheten att Skatteverket ska samla in och lagra delvis känsliga uppgifter som inte behövs för myndighetens egen verksamhet innebär enligt Datainspektionen ett avsteg från en sedan länge etablerad princip, nämligen den att den personuppgiftsansvarige enbart ska behandla personuppgifter som denne själv behöver. Det är enligt inspektionen i och för sig inte otänkbart att avvika från denna princip, men i så fall krävs en noggrann analys där behovet av de föreslagna åtgärderna vägs mot det intrång i enskildas personliga integritet som uppstår. Datainspektionen menade att utredningen inte gjort en sådan genomgripande analys. Enligt Datainspektionen innebär förslaget en väsentligt ökad insamling och spridning av integritetskänslig information om enskilda och det är enligt Datainspektionen fråga om en så betydande kartläggning av enskildas personliga förhållanden att 2 kap. 6 § regeringsformen, RF, blir tillämplig. Bestämmelsen innebär att ett genomförande av förslagen måste prövas mot grundlagen och regleras i lag. Lagar som inskränker integritetsskyddet får endast genomföras om det intresse som ska tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig. Bestämmelsen innebär också att lagstiftaren tydligt måste redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Datainspektionen påpekade att risken för oacceptabla intrång i den personliga integriteten ökar ju fler uppgifter som görs tillgängliga för sammanställning.

Justitiekanslern, JK, uppgav att en förutsättning för att införa ett system i enlighet med Månadsuppgiftsutredningens förslag är att grundläggande krav på integritetsskydd kan upprätthållas. Enligt JK får det intrång i den personliga integriteten som förslagen medför anses vara begränsat. Att uppgifterna lämnas månatligen i stället för årsvis avser en sådan löpande inhämtning av upplysningar angående enskildas personliga förhållanden som typiskt sett innefattar ett intrång i den personliga integriteten. De inkomstuppgifter som myndigheterna kommer att få ta del av hos Skatteverket avser emellertid sådana uppgifter som arbetsgivarna ändå är skyldiga att lämna. Uppgifterna kommer dessutom att vara förenade med absolut sekretess hos den myndighet som genom direktåtkomst

har hämtat in uppgifterna hos Skatteverket. Den utformning av lagtexten som utredningen föreslår innebär vidare att tystnadsplikten inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter med stöd av meddelarfriheten. Enligt JK får sekretessregleringen anses tillgodose behovet av ett tillräckligt integritetsskydd beträffande de månadsuppgifter som Skatteverket kommer att kunna tillhandahålla genom direktåtkomst.

2.2.6 Ikraftträdande

ISF ansåg att ikraftträdandet bör senareläggas. Försäkringskassan, SRF och Skatteverket ansåg att reglerna inte kan börja gälla förrän tidigast den 1 januari 2014.

3 Månadsuppgifter som beslutsunderlag i välfärdssystemen

I kapitel 2 redogörs för Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgifter. I detta kapitel diskuteras hur månadsuppgifterna kan komma till användning i administrationen av välfärdssystemen. Även betydelsen av att de inkomstsuppgifter som ska redovisas i månadsuppgiften går att hänföra till den månad då arbete har utförts (dvs. periodiseras) diskuteras. Utifrån detta konkretiserar kommittén månadsuppgiftens innehåll och utformning, i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag, i syfte att tillvarata uppgifternas potential som beslutsunderlag i välfärdssystemen.

3.1 Hur kan månadsuppgifterna användas i välfärdssystemen?

Som framgår av kapitel 2 är syftet, såsom det beskrevs i Månadsuppgiftsutredningens direktiv, med månadsuppgifterna att ge Försäkringskassan, Skatteverket m.fl. bättre kontrollmöjligheter, att effektivisera arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter och att ge korrekta inkomstrelaterade ersättningar från välfärdssystemen. Tanken är också att tillvarata möjligheterna till effektiviserad handläggning vid myndigheter och enklare myndighetskontakter. Förutom berörda myndigheter avsågs uttryckligen även arbetslöshetskassorna.

Bakgrunden till Månadsuppgiftsutredningens uppdrag beskrevs i dess direktiv. I sammanhanget nämndes bl.a. att korrekta inkomstsuppgifter på många sätt är centrala för exempelvis Försäkringskassans, Skatteverkets och arbetslöshetskassornas verksamhet. Att skapa ett gemensamt system för inrapportering av inkomstsuppgifter förvänt-

ades effektivisera inrapporteringen och minska de administrativa kostnaderna för både myndigheter och arbetsgivare. En annan bakgrund till uppdraget var det behov av förbättrade inkomstuppgifter som påtalades av Delegationen mot felaktiga utbetalningar¹. I delegationens betänkande föreslogs att regeringen skulle besluta om införande av ett system med månadsuppgifter om lön på individnivå. I betänkandet påtalades också att felaktiga inkomstuppgifter är en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ett ytterligare exempel var det faktum att regeringen vid upprepade tillfällen hade uttryckt att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI:n) borde grunda sig på historiska (faktiska) inkomster.

Frågan om hur SGI:n kan baseras på historiska (faktiska) inkomster har denna kommitté i uppdrag att utreda och i detta delbetänkande redovisas en analys av hur nya regler för beräkning av SGI baserad på historiska (faktiska) inkomster skulle kunna utformas.

Även arbetslöshetsförsäkringen omfattas av kommitténs uppdrag, inte minst genom det harmoniseringsuppdrag som kommittén har. Uppdraget innebär att redovisa och analysera samspelet mellan samt konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Särskilt utpekad i direktiven är att samma inkomstgrund så långt som möjligt bör användas i försäkringarna, med syftet att ett enhetligt inkomstbegrepp ska underlätta kontroll, öka rättssäkerheten och förbättra andelen korrekta utbetalningar. Kommittén ska, enligt direktiven, i sitt arbete med dessa frågor beakta Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Sammanfattningsvis var tanken med månadsuppgifter att dessa, förutom inom beskattningsområdet, skulle komma till nytta i administrationen av välfärdssystemen såsom social- och arbetslöshetsförsäkringarna. En uppgift för denna kommitté är därför att analysera hur detta kan åstadkommas. Hur kan de föreslagna månadsuppgifternas potential tillvaratas inom ramen för socialförsäkringen? I vilken utsträckning kan de användas med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag som kommittén analyserar i detta delbetänkande? I vilken utsträckning kan de användas som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen?

Hur månadsuppgifterna samlas in och redovisas är av stor vikt för hur de kan användas. Denna frågeställning var aktuell redan när Månadsuppgiftsutredningens direktiv fastställdes. Enligt direktiven skulle utredningen överväga om uppgifter om arbetad tid och frånvaro

¹ SOU 2008:74.

skulle inkluderas i uppgiftsinsamlingen. Denna skrivning har, enligt utredningens betänkande, sannolikt sin bakgrund i att Delegationen mot felaktiga utbetalningar hade påtalat att uppgifter om arbetad tid och frånvaro skulle göra det möjligt att föra inkomster till rätt månad, dvs. periodiseras. Delegationen menade att inkomstuppgifter redovisade enligt kontantprincipen ger en oriktig grund för kontroll och korrekt utbetalning av olika ersättningar. I Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgift ingick dock inte arbetad tid. En anledning till detta var, enligt betänkandet, att utredningen föreslog periodisering av inkomstuppgifterna. Det innebar att uppgifter om arbetad tid och frånvaro inte behövdes för att hänföra inkomster till rätt månader, något som av Månadsuppgiftsutredningen bedömdes vara av påtaglig nytta i administrationen av socialförsäkringen även i det fall försäkringen skulle bygga på historiska inkomster.²

Månadsuppgiftsutredningens förslag är emellertid inte vare sig beslutat eller genomfört när kommittén lämnar detta delbetänkande. Det är därför ännu inte känt om månadsuppgifter kommer att införas och inte heller hur de kommer att utformas. Kommittén har i stället att i sina överväganden förhålla sig till Månadsuppgiftsutredningens förslag.

I följande avsnitt diskuteras effekterna av att månadsuppgiften redovisas enligt kontantprincipen respektive periodiseras. Därefter föreslår kommittén en konkretisering av månadsuppgiften i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag.

3.2 Kontantprincip eller periodisering i redovisningen av månadsuppgiften

Frågan om inkomsterna i månadsuppgiften redovisas enligt kontantprincipen eller periodiseras är som redan nämnts av stor betydelse för potentialen att använda dem som beslutsunderlag i t.ex. social- och arbetslöshetsförsäkringarna.

² SOU 2011:40, s.178.

3.2.1 Kontantprincipen

Den s.k. *kontantprincipen*,³ som används inom beskattningsområdet, innebär att inkomster tas upp till beskattning det inkomstår inkomsten erhålls eller är tillgänglig för lyftning och att utgifter ska dras av det år utgiften betalats. Med månadsuppgifter blir det i stället månad som är den relevanta redovisningsperioden. Enligt kontantprincipen ska en lön som exempelvis utbetalas i oktober i månadsuppgiften redovisas för oktober, även om den avser arbete som har utförts i september. På motsvarande sätt innebär det att en utbetalning av föräldrapenning från Försäkringskassan i oktober redovisas i månadsuppgiften för oktober, även om den ersätter föräldraledighet som i själva verket ägde rum i augusti. Enligt denna princip är det med andra ord i månadsuppgiften för den månad då ersättningen blir tillgänglig för mottagaren som den redovisas.

Enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag ska inkomstsuppgifterna redovisas enligt kontantprincipen (och även periodiseras när så är relevant, se nedan). Månadsuppgiften ersätter enligt förslaget den årliga kontrolluppgiften för inkomst av tjänst och behöver därmed uppfylla Skatteverkets behov av uppgifter bl.a. för att bestämma skatt eller avgift.

3.2.2 Periodisering

Med *periodisering* avses i detta delbetänkande att en utbetalad ersättning ska hänföras till den månad då ersättningen har intjänats, dvs. då arbetet har utförts, eller till den månad en socialförsäkringsförmån eller arbetslöshetsersättning avser, dvs. tiden för frånvaron. Till skillnad från kontantprincipen ska med andra ord en lön som utbetalas i oktober redovisas i månadsuppgiften för september, om det var då arbetet utfördes. En utbetalning av t.ex. sjukpenning ska hänföras till den månad då sjukfallet faktiskt ägde rum.

³ Det finns dock enligt 10 kap. 10 § inkomstskattelagen (1999:1229) ett undantag från kontantprincipen beträffande beskattningstidpunkten. Undantaget avser förmån av drivmedel som enligt bestämmelsen ska räknas till månaden efter den då förmånen kommit den skattskyldige till del. I dagsläget kan det innebära att en förmån som en anställd har fått i slutet av ett år ska ingå i det efterföljande årets inkomster och därmed redovisas i samband med kontrolluppgiften för det året. Med den av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna månadsuppgiften betyder det att en förmån av drivmedel i januari kommer att redovisas i arbetsgivardeklarationen som lämnas i mars (eftersom skattskyldigheten precis som tidigare uppstår i februari).

Den av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna månadsuppgiften bygger på kontantprincipen. Men uppgifterna ska även periodiseras i och med att förslaget innebär att uppgiftslämnaren ska ange om ersättningen avser annan tid än föregående månad och i sådana fall vilken period som ersättningen avser. Månadsuppgiftsutredningen exemplifierar detta med när den ersättning som redovisas i månadsuppgiften påverkas av något som har karaktären av en engångsutbetalning, t.ex. en bonus, en retroaktiv lön eller ett avgångsvederlag som gör att redovisningen avviker från vad som är normalt för den anställde. Det gäller även andra ersättningar än ersättning för arbete, t.ex. ersättningar från Försäkringskassan eller en arbetslöshetskassa, sjuklön och kompletterande ersättningar vid föräldraledighet och sjukdom som avser annan tid än månaden innan den månad då månadsuppgiften lämnas.

3.3 Effekter i välfärdssystemen av de olika metoderna att redovisa inkomst

En anledning till den avgörande skillnaden mellan att använda inkomstuppgifter som är redovisade enligt kontantprincipen respektive är periodiserade, är att det på den svenska arbetsmarknaden finns skillnader när det gäller vilken arbetsperiod som en löneutbetalning avser.

För de flesta anställda, oavsett om de är tillsvidareanställda eller tidsbegränsat anställda, betalas grundlönen ut samma månad som den har intjänats, men det förekommer även utbetalning efterföljande månad. Förutom grundlön tillkommer ofta annan lön såsom ersättning för jour och obekväm arbetstid samt avdrag för frånvaro etc., vilka vanligen betalas ut respektive görs avdrag för med en månads fördröjning. Dessutom får anställda med lön innevarande månad i realiteten en del av sin lön i förskott, vilket innebär att den är preliminär och att t.ex. avdrag för frånvaro i slutet av månaden görs efterföljande månad.

För personer med timlön betalas lönen i regel ut efterföljande månad. Detta ökar sannolikheten för att tillkommande ersättningar och avdrag hinner tas med i den ordinarie löneutbetalningen, men även i detta fall betalas somliga ersättningar ut i efterhand.

I exemplen nedan beskrivs denna skillnad i när löneutbetalningen sker och vad effekten blir i månadsuppgiftssammanhang beroende på hur uppgifterna redovisas.

Exempel 1 Löneutbetalning innevarande respektive efterföljande månad

Lisa arbetar sex månader, januari-juni. I det ena fallet får hon lön för det arbete hon har utfört i januari utbetalad den 25 januari, dvs. innevarande månad. I det andra fallet får hon lön för arbete utfört i januari den 25 februari, dvs. efterföljande månad.

Inkomstuppgifter enligt kontantprincipen

	jan	feb	mars	april	maj	juni	juli
arbete	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
lön innevarande månad	X	X	X	X	X	X	
lön efterföljande månad		X	X	X	X	X	X

Med *lön innevarande månad* kommer Stina att ha månadsuppgift om inkomst för perioden januari-juni.

Med *lön efterföljande månad* kommer Stina att ha månadsuppgift om inkomst för perioden februari-juli.

Periodiserade inkomstuppgifter

Oavsett lön innevarande eller efterföljande månad kommer Stina att ha månadsuppgift om inkomst för perioden januari-juni. Detta beror på att inkomsten kommer att hänföras till den månad då arbetet faktiskt utfördes, i detta fall månaden innan utbetalningen.

Exempel 2 Byte av arbete

Andreas arbetar tre månader, januari-mars, och får lön efterföljande månad. Därefter får han ett annat arbete i tre månader, april-juni, för vilket han får lön innevarande månad.

Inkomstuppgifter enligt kontantprincipen

	jan	feb	mars	april	maj	juni	juli
arbete 1	ja	ja	ja				
arbete 2				ja	ja	ja	
lön 1 efterföljande månad		X	X	X			
lön 2 innevarande månad				X	X	X	

Andreas kommer att ha månadsuppgift om inkomst för perioden februari-juni, dvs. fem månader trots att han har arbetat i sex månader. Detta beror på att när kontantprincipen används kommer två månadsinkomster att rapporteras in för samma månad, april i detta fall.

Periodiserade inkomstuppgifter

Andreas kommer att ha månadsuppgift om inkomst för perioden januari-juni, dvs. sex månader. Detta beror på att inkomsten kommer att hänföras till den månad då arbetet faktiskt utfördes, vilket för arbete 1 betyder månaden innan utbetalningen.

Som tidigare nämns i avsnitt 2.1.4 föreslås månadsuppgifterna lämnas till Skatteverket senast den 12:e varje månad (med vissa undantag). Detta innebär att det kommer att finnas en administrativ eftersläpning i när månadsuppgifterna finns tillgängliga för berörda myndigheter och arbetslöshetskassor. Följden av detta blir att det som i exemplen ovan avses med att månadsuppgift kommer att *finnas* för specifika månader inte betyder att månadsuppgiften omedelbart kommer att vara *tillgänglig*. Månadsuppgiften kommer att finnas tillgänglig som beslutsunderlag en månad efter den markerade månaden i exemplen ovan. Detta gäller oavsett redovisningsmetod.

Ovan redovisas exempel på principiella skillnader i och effekter av de olika redovisningsmetoderna. Nästa steg är att analysera vilka effekter dessa skillnader skulle kunna leda till i de välfärdssystem där de är avsedda att användas. Med tanke på kommitténs uppdrag exemplifieras detta med arbetslöshets- och socialförsäkringarna.

3.3.1 Socialförsäkringen

Vad gäller socialförsäkringen bedömer kommittén att det är av stor vikt att månadsuppgiften periodiseras för att den ska kunna komma till användning på bästa sätt. Uppgifter som bara redovisas enligt kontantprincipen skulle endast i liten utsträckning komma till användning utan stora förändringar i regelverket.

I del 2 av detta delbetänkande presenteras analyser av hur ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag för ersättningsarna inom socialförsäkringen kan konstrueras. De olika exempel som redo-

visas i del 2 bygger på att månadsuppgiften även periodiseras. De bedöms då kunna utgöra underlag för såväl ersättningsnivå som för bedömning av rätt till ersättning utifrån de olika funktioner som skisseras. Utan periodisering kan månadsuppgifterna utgöra underlag vid bedömning av ersättning, men det är tveksamt om en ökad administrativ enkelhet kan åstadkommas.

Av exempel 1 framgår att det med kontantprincipen skulle vara arbete som härrör från olika månader som ingår i ramtiden beroende på om lönen utbetalas innevarande eller efterföljande månad (se diskussioner i kapitel 6). Det skulle för socialförsäkringens del innebära att löneutbetalningsprincipen påverkar nivån på den ersättning försäkrade får så snart det finns skillnader i inkomst mellan olika månader.

I exempel 2 visas att byte av arbete, från ett arbete med lön efterföljande månad till ett arbete där lönen utbetalas innevarande månad med kontantprincipen, innebär att det under en månad kommer registreras utbetalningar för arbete som utförts under två månader. På motsvarande sätt uppstår en lucka där ingen utbetalning sker, och således ingen uppgift om inkomst finns, vid byte från ett arbete med lön innevarande månad till ett arbete med lön efterföljande månad. Det kan därmed se ut som om individen inte har arbetat under en månad trots att hon eller han har arbetat oavbrutet. Detta gör att månadsuppgifter redovisade enligt kontantprincipen inte går att använda för att avgöra om individen har arbetat eller inte.

Ett potentiellt användningsområde för månadsuppgifterna är att det blir möjligt att jämföra transfereringsinkomster och arbetsinkomster med varandra tidsmässigt. Syftet kan vara att använda uppgifterna i ett system med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, men det kan också handla om att använda dem i kontrollsyfte. Med kontantprincipen är det inte möjligt att koppla samman transfereringsinkomster och arbetsinkomster, t.ex. för att jämföra om en person otillbörligt har arbetat och fått transfereringar för samma period. Det beror på att Försäkringskassan inte vet om den försäkrade får sin lön utbetalad innevarande eller efterföljande månad. För den som får sin lön utbetalad efterföljande månad kommer det därmed att, om inkomsten i månadsuppgiften redovisas enligt kontantprincipen, uppstå en månad i inledningen av en frånvaroperiod med både arbetsinkomst och transfereringsinkomst samt en månad direkt efter en frånvaroperiod där det saknas upp-

gift om inkomst trots att den försäkrade har arbetat. (I praktiken kommer det naturligtvis inte alltid att handla om hela månader.)

Ett annat exempel är de regler om SGI-skyddad tid som i dag finns i socialförsäkringen och som syftar till att ge skydd under olika skyddsvärda situationer eller aktiviteter. Med redovisning enligt kontantprincipen är det inte möjligt att avgöra vilka månadsuppgifter som hänger samman med en viss skyddsvärd situation eller aktivitet. Försäkringskassan skulle således inte kunna avgöra vilka månader som ska räknas bort och vilka som ska räknas in för att skydda den försäkrades inkomst. Detta illustreras i exempel 3 nedan. Samma problem uppstår med det system med överhoppningsbara tider som finns i arbetslöshetsförsäkringen.

Exempel 3 Skyddsvärda situationer

Björn arbetar tre månader, januari-mars. Under perioden april-augusti är han föräldraledig och får föräldrapenning utbetald. Därefter arbetar han september-december.

Inkomstuppgifter enligt kontantprincipen

	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j
arbete	ja	ja	ja						ja	ja	ja	ja	ja
föräldraledig				ja	ja	ja	ja	ja					
lön inne													
varande månad	X	X	X						X	X	X	X	X
lön efter-													
följande månad	X	X	X	X						X	X	X	X
föräldra-													
penning				X	X	X	X	X					

Med *lön innevarande månad* kommer Björn att ha månadsuppgift om arbetsinkomst för perioden januari-mars och september-december. Under perioden april-augusti innehåller månadsuppgifterna uppgifter om den utbetalda föräldrapenningen. Med *lön efterföljande månad* kommer Björn att ha månadsuppgift om inkomst från arbete för perioden februari-april och oktober-januari år 2.

Den skyddsvärda perioden, dvs. föräldraledigheten, är april-augusti. Om Björn får lönen utbetald efterföljande månad kommer han dels att ha en "dubbel" månadsuppgift i april som skyddas/hoppas över, dels en "tom" månad i september som kommer att ingå i ramtiden eftersom den inte skyddas/hoppas

över. Det går därför inte att veta vilka månadsinkomster som ska hoppas över.

Periodiserade inkomstuppgifter

Oavsett lön innevarande eller efterföljande månad kommer Björn att ha månadsuppgift om arbets- eller transfereringsinkomst varje månad för hela året. Tiden med föräldrapenning (april–augusti) kommer att framgå av månadsuppgifterna.

3.3.2 Arbetslöshetsförsäkringen

Följande exempel bygger på det alternativa regelverk för arbetslöshetsförsäkringen som, bl.a. mot bakgrund av att uppgift om arbetad tid inte föreslås ingå i månadsuppgiften, skisseras i kapitel 12.

Arbetad tid är, med dagens regler för arbetslöshetsförsäkringen, en central faktor både vid fastställande av rätt till arbetslöshetsersättning och av ersättningens storlek. Det alternativa regelverk som presenteras i kapitel 12 är utformat för att vara analogt med det nuvarande, men med den principiella skillnaden att inkomst av arbete används som approximation för arbetad tid. För att i övrigt bibehålla samma grundläggande principer och konstruktion är det viktigt att kunna koppla samman utbetalad inkomst med den period då arbetet för vilket lön utgår faktiskt utfördes. Med detta regelverk skulle inkomstuppgifter tillgängliga i månadsuppgiften kunna användas som beslutsunderlag för såväl rätt till ersättning som ersättningens storlek och därmed ersätta de detaljerade uppgifter om arbetad tid som i dag används i prövningen. Detta förutsätter att inkomsterna i månadsuppgiften även redovisas periodiserade.

Som exempel kan nämnas att nuvarande arbetsvillkor i detta fall skulle ersättas av ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret skulle innebära ett krav på en viss inkomst under visst antal månader som mått på tillräcklig förankring på arbetsmarknaden för rätt till arbetslöshetsersättning. För att avgöra om inkomstvillkoret är uppfyllt är det nödvändigt att inkomsterna kan hänföras till intjänandemånad, dvs. att inkomstuppgifterna periodiseras. Med kontantprincipen kan t.ex. en inkomst som av någon anledning betalas ut retroaktivt göra att en person ser ut att uppfylla inkomstvillkoret trots att arbetet egentligen har utförts under en månad som inte ingår i den relevanta perioden. Även det omvända kan inträffa. Om inkomst för arbete som har utförts under kvalificeringstiden

betalas ut retroaktivt kan utbetalningen, om kontantprincipen tillämpas, redovisas för en månad då arbetslösheten redan har inträffat. En person som borde ha uppfyllt inkomstvillkoret med hjälp av periodiserade månadsuppgifter, kan därmed komma att nekas ersättning.

Ett annat exempel från det alternativa regelverk som presenteras i kapitel 12 är att den sökandes normalinkomst skulle behöva fastställas för perioden innan arbetslöshetens inträffande (ramtiden). Även i detta sammanhang är det nödvändigt att inkomsten periodiseras, så att det går att avgöra om inkomsten faktiskt härrör sig från ramtiden. För den som är deltidsarbetslös kommer också storleken på inkomstbortfallet under den aktuella månaden att behöva fastställas. För ett korrekt mått på inkomstbortfallet krävs att inkomsterna redovisas på intjänandemånad och inte utbetalningsmånad.

Redovisningsmetodens betydelse i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen exemplifieras nedan med det inkomstvillkor som skulle kunna ersätta dagens arbetsvillkor som ett mått på förankring på arbetsmarknaden. Förankringen skulle mätas i form av en viss inkomstnivå, men även genom ett varaktighetskrav motsvarande det som finns i dagens arbetsvillkor. Varaktighetskravet är en anledning till behovet av periodiserade inkomstuppgifter.

Exempel 4 Kvalificering till arbetslöshetsersättning

Petra arbetar fem månader, januari-maj. Under perioden juni–november står hon inte till arbetsmarknadens förfogande, t.ex. på grund av en utlandsresa. Därefter, i december, arbetar hon en månad igen. Från och med januari året därpå är hon arbetslös och ansöker om ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

I det ena fallet får hon lön för det arbete hon har utfört i januari utbetalad den 25 januari, dvs. innevarande månad. I det andra fallet får hon lön för arbete utfört i januari den 25 februari, dvs. efterföljande månad.

Inkomstuppgifter enligt kontantprincipen

	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j
arbete	ja	ja	ja	ja	ja								ja
lön innevarande månad	X	X	X	X	X								X
lön efterföljande månad		X	X	X	X	X							X

Med *lön innevarande månad* kommer Petra att ha månadsuppgift om inkomst för perioden januari-maj och december. Det tänkta inkomstvillkoret (sex månaders inkomst under den tolv månaders ramtid som närmast föregår arbetslösheten, se kapitel 12) kommer därmed att uppfyllas i och med december månads utgång och hon kan få arbetslöshetsersättning fr.o.m. januari (givet att övriga villkor för detta är uppfyllda).

Med *lön efterföljande månad* kommer Petra att ha månadsuppgift om inkomst för perioden februari-juni och januari året därpå. Det tänkta inkomstvillkoret kommer därmed inte att uppfyllas eftersom ramtiden utgörs av de tolv månader som närmast föregår arbetslösheten. Arbetslösheten inträffar i januari år 2 och ramtiden är därmed januari-december år 1. Under ramtiden kommer Petra att ha månadsuppgift om inkomst för perioden februari-juni, dvs. fem månader, trots att hon har arbetat i sex månader under året. Petra uppfyller i detta fall inte villkoren för att få arbetslöshetsersättning fr.o.m. januari.

Periodiserade inkomstuppgifter

Oavsett lön innevarande eller efterföljande månad kommer Petra att ha månadsuppgift om inkomst för perioden januari-juni och december. Detta beror på att inkomsten kommer att hänföras till den månad då arbetet faktiskt utfördes, vilket i fallet med lön efterföljande månad är månaden innan utbetalningen. I båda fallen uppfylls inkomstvillkoret och Petra kan få arbetslöshetsersättning fr.o.m. januari.

Att månadsuppgiftens redovisningsmetod kan bli avgörande i prövningen av rätt till arbetslöshetsersättning kan också tydliggöras av exempel 1 som har redovisats tidigare. Med månadsuppgifter redo-

visade enligt kontantprincipen skulle inkomstvillkoret om Stina får lön innevarande månad uppfyllas i och med juni månads utgång och hon skulle, givet att övriga villkor är uppfyllda, ha rätt till arbetslöshetsersättning fr.o.m. juli. Med lön efterföljande månad skulle Stina däremot inte uppfylla kraven för ersättning förrän fr.o.m. augusti. Med periodiserade inkomstuppgifter skulle Stina uppfylla det tänkta inkomstvillkoret i och med juni månads utgång oavsett när lönen utbetalas och hon skulle därmed ha rätt till ersättning fr.o.m. juli i båda fallen.

Även exempel 2 tydliggör redovisningsmetodens betydelse för administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Med kontantprincipen kommer Andreas att ha månadsuppgift om inkomst endast för fem månader, trots att han har arbetat i sex månader. Inte heller i detta fall uppfylls det tänkta inkomstvillkoret som innebär sex månaders inkomst under ramtiden om tolv månader. Med periodiserade månadsuppgifter skulle Andreas däremot uppfylla inkomstvillkoret, eftersom han skulle ha månadsuppgifter om inkomst för sex månader.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att månadsuppgiften periodiseras för att de ska komma till användning i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Detta gäller även i det fall uppgifter om arbetad tid skulle inkluderas i månadsuppgiften, ett alternativ som diskuteras i kapitel 13. På motsvarande sätt som beskrivits ovan, behöver det i sådana fall gå att utläsa av månadsuppgiften hur många arbetstimmar som faktiskt har utförts under respektive kalendermånad.

3.4 Konkretisering av månadsuppgiftens innehåll och utformning

3.4.1 Utgångspunkter

Den av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna månadsuppgiften ska redovisas enligt kontantprincipen. Eftersom denna princip tillämpas inom skatteområdet behöver Skatteverket även i fortsättningen få uppgifter om vilken ersättning som har utbetalats under en viss månad. Uppgifterna ska även periodiseras i och med att uppgiftslämnaren ska ange om ersättningen avser annan tid än den föregående månaden och i sådana fall vilken period som ersättningen avser.

I avsnitt 3.3 understryker denna kommitté behovet av att inkomstuppgifterna, förutom enligt kontantprincipen, också redovisas periodiserade så att de kan hänföras till den månad då arbetet har utförts eller då välfärdssystemen har nyttjats. Anledningen till detta är att kommittén ser möjligheter att på detta sätt tillvarata månadsuppgifternas potential att användas inte bara i skatteadministrationen utan även i administrationen av välfärdssystemen, ett användningsområde som pekades ut när månadsuppgifterna skulle utredas. Det befintliga förslaget till månadsuppgifter innebär periodisering, men kommittén finner att det finns skäl att förtydliga och konkretisera vad detta betyder. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att införandet av månadsuppgifterna, och därmed deras slutgiltiga utformning, ännu inte har beslutats.

Månadsuppgiftsutredningen gjorde i sitt betänkande en avvägning mellan å ena sidan nyttan av antalet uppgifter i månadsuppgiften samt å andra sidan uppgiftslämnarbördan och de integritets- och sekretessaspekter som kan uppstå i sammanhanget. Dessa avvägningar är viktiga att ha i åtanke även nu när kommittén föreslår en konkretisering av innehållet och utformningen. Utgångspunkten är att endast de uppgifter som är nödvändiga för månadsuppgifternas funktion som beslutsunderlag i social- och arbetslöshetsförsäkringarna ska periodiseras. Antalet uppgifter som lämnas i månadsuppgiften ska därmed hållas nere så mycket som möjligt, samtidigt som potentialen i dem tillvaratas.

Eftersom Månadsuppgiftsutredningen föreslog att uppgifter om arbetad tid inte ska samlas in i månadsuppgiften, är utgångspunkten i följande diskussion att det enbart är inkomstuppgifter som ska redovisas i månadsuppgiften. Se dock kapitel 13 där kommittén diskuterar alternativet att inkludera uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften.

En annan utgångspunkt för kommitténs konkretisering av månadsuppgiften är det förslag till förändrat – och harmoniserat – inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna som redovisas i kapitel 4. Kortfattat innebär det att inkomstbegreppet ändras till att avse de inkomster som ligger till grund för uttag av socialavgifter, dvs. inkomster som inkluderas i kontant bruttolön m.m. jämte skattepliktiga förmåner.

Arbetsgivare m.fl. lämnar enligt nuvarande regler kontrolluppgifter om utbetald ersättning i inkomstslaget tjänst en gång per år. Dessa uppgifter lämnas till Skatteverket av arbetsgivare m.fl. på blankett KU10 samt av Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna

m.fl. på blankett KU18. Enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag ska samma uppgifter som i dag lämnas i den årliga kontrolluppgiften i stället lämnas en gång per månad. I beskrivningen av hur kommittén anser att månadsuppgiften bör utformas är det därför lämpligt att utgå från de uppgifter som lämnas på nuvarande blankett KU10 och KU18, se avsnitt 2.1.2–2.1.3.

Tabell 3.1 Månadsuppgift enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag i förhållande till nuvarande årlig kontrolluppgift

Nuvarande årlig kontrolluppgift	Månadsuppgift enligt Månadsuppgiftsutredningen
Kontant bruttolön (ruta 11)	Kontant bruttolön (ruta 11) <i>varav</i> - sjuklön - kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet
Skattepliktiga förmåner (ruta 12)	Skattepliktiga förmåner (ruta 12)
Skattepliktig bilförmån utom drivmedel (ruta 13)	Skattepliktig bilförmån utom drivmedel (ruta 13)
Förmån av drivmedel (ruta 18)	Förmån av drivmedel (ruta 18) Om ersättningen avser annan period än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser.

Anm.: I tabellen redovisas endast de uppgifter som är relevanta för diskussionen i detta kapitel.

En skillnad mellan nuvarande kontrolluppgift för inkomst av tjänst och Månadsuppgiftsutredningens förslag är att enligt det sistnämnda ska kontrolluppgift lämnas månatligen till skillnad från nuvarande årliga kontrolluppgift och att den dessutom ska lämnas elektroniskt. Men det finns även en innehållsmässig skillnad. Månadsuppgiftsutredningen föreslog att uppgiften om kontant bruttolön (ruta 11 på blankett KU10) specificeras vad gäller sjuklön samt kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet. Detta föreslogs bl.a. med tanke på Försäkringskassans förväntade behov i och med denna kommittés eventuella förslag om ett inkomstunderlag för SGI som baseras på historiska inkomster. När det gäller sjuklön var syftet med specificeringen dessutom att uppgiften skulle kunna användas för beräkning av ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

3.4.2 Uppgifter i den konkretiserade månadsuppgiften

Bedömning: I förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag om månadsuppgift anser kommittén att det är *summan* av den ersättning som arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter för, dvs. kontant bruttolön och skattepliktiga förmåner som i månadsuppgiften ska hänföras till den kalendermånad då arbetet har utförts. Från kontant bruttolön ska kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet exkluderas.

Tabell 3.2 visar på ett schematiskt sätt hur kommittén anser att den av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna månadsuppgiften bör konkretiseras.

Tabell 3.2 Kommitténs konkretisering av månadsuppgiften i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag

Månadsuppgift enligt Månadsuppgiftsutredningen	Månadsuppgift enligt detta delbetänkande
Kontant bruttolön (ruta 11) <i>varav</i>	Kontant bruttolön (ruta 11) <i>varav</i>
- sjuklön	- sjuklön
- kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet	- kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet
Skattepliktiga förmåner (ruta 12)	Skattepliktiga förmåner (ruta 12)
Skattepliktig bilförmån utom drivmedel (ruta 13)	Skattepliktig bilförmån utom drivmedel (ruta 13)
Förmån av drivmedel (ruta 18)	Förmån av drivmedel (ruta 18)
Om ersättningen avser annan period än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser.	Om ersättningen avser annan kalendermånad än den aktuella kalendermånaden ska uppgiftslämnaren ange vilken kalendermånad <i>summan</i> av kontant bruttolön (ruta 11), exklusive kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet, och skattepliktiga förmåner (ruta 12, 13 och 18) avser.

Anm.: I tabellen redovisas endast de uppgifter som är relevanta för diskussionen i detta kapitel.

Periodiseringen innebär att uppgiftslämnaren ska hänföra ersättningen till den kalendermånad då arbete för ersättningen har utförts. I avsnitt 3.3 beskrivs att det finns variationer i för vilken arbetsperiod anställdas löneutbetalningar sker. Inkomstuppgifter kommer därför att hänföras till innevarande respektive efter-

följande månad beroende på när löneutbetalningen sker. Uppgifter kan dessutom behöva periodiseras eftersom anställda som får lön innevarande månad i realiteten får en del av sin lön i förskott, vilket innebär att avdrag för t.ex. sjukfrånvaro i slutet av månaden görs efterföljande månad. Retroaktiva utbetalningar och övertidsersättning är andra exempel.

Vad behöver redovisas särskilt?

Kommitténs förslag till inkomstbegrepp i social- och arbetslöshetsförsäkringarna, som redovisas i kapitel 4, innebär att kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet inte ingår i inkomstbegreppet. För att kunna särskilja dessa ersättningar i administrationen av försäkringarna behövs därför den särredovisning av kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet som Månadsuppgiftsutredningen föreslog. Specificeringen av sjuklön behövs inte av denna anledning, men som nämns ovan behövs uppgift om sjuklön i ett annat hänseende. I förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag anser kommittén att några ändringar i dessa delar inte är påkallade.

Vad behöver periodiseras?

Vid en avvägning mellan behovet av periodiserade uppgifter och uppgiftslämnarbördan för arbetsgivare m.fl. bedömer kommittén att det är tillräckligt att *summan* av kontant bruttolön (ruta 11 på blankett KU10), exklusive kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet, och skattepliktiga förmåner (ruta 12, 13 och 18 på blankett KU10) redovisas periodiserad i månadsuppgiften. I förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag bör detta förtydligas. Den närmare preciseringen bör enligt kommitténs bedömning göras i skatteförfarandeförordningen (2011:1261), SFF.

Vad avses med period?

En annan konkretisering i syfte att förtydliga hur periodiseringen av inkomstuppgifter ska gå till är att definiera vad begreppet period betyder i formuleringen att uppgiftslämnaren ska ange vilken period som avses om ersättningen avser annan period än den aktu-

ella månaden. Kommittén menar att det är till kalendermånad som inkomstuppgifterna ska hänföras. I avvägningen mellan kostnaden, i termer av uppgiftslämnarbörda, av att samla in mer detaljerade uppgifter och nyttan av dessa bedöms inte mer precisa uppgifter än så behövas.

Vad betyder avser?

Med formuleringen att ersättningen avser en viss period förstås att det är då inkomsten har intjänats, dvs. då arbete för den har utförts, och för t.ex. sjukpenning förstås den kalendermånad då sjukfallet ägde rum.

Ett exempel

I exempel 5 illustreras på ett schematiskt sätt månadsuppgiftens utformning enligt den konkretisering som presenterats ovan.

Exempel 5 Månadsuppgift redovisad periodiserat och enligt kontantprincipen (schematiskt)

Fatima är anställd och har 20 000 kronor i månadslön som utbetalas innevarande månad. Hennes arbetsgivare lämnar månadsuppgift till Skatteverket.

(tusentals kronor)	lön 25 okt	lön 25 nov	lön 25 dec	lön 25 jan	...	s:a
kontantprincip	20	22	17	35		
periodisering						
...						...
februari						20
januari				20		20
december			20	3+4		27
november		20	1	4		25
oktober	20	2	- 4	4		22
...						...

Den 25 oktober får Fatima sin månadslön utbetalad. Den redovisas enligt kontantprincipen för oktober eftersom det är då den blir

tillgänglig för Fatima. Periodiserat redovisar hennes arbetsgivare den som 20 000 kronor som intjänades i oktober. (Om Fatimas lön hade utbetalats efterföljande månad skulle den ha periodiserats på september i stället.)

Nästa löneutbetalning, den 25 november, uppgår till 22 000 kronor, vilket är vad som redovisas enligt kontantprincipen. Periodiserat redovisar Fatimas arbetsgivare grundlönen (den ordinarie månadslönen) 20 000 kronor för november då den intjänades. I oktober jobbade Fatima övertid och för detta utbetalas 2 000 kronor i november. Hennes arbetsgivare periodiserar detta belopp på oktober eftersom det var då det intjänades.

Den 25 december får Fatima en lön som är lägre än grundlönen. De 17 000 kronor som då utbetalas redovisas enligt kontantprincipen för december. I oktober vårdade hon sjukt barn och löneavdraget för detta, 4 000 kronor, görs på decemberlönen (eftersom hon dröjde något med att fylla i blanketten). Då det var i oktober hon var frånvarande från jobbet är det för denna månad som avdraget redovisas när inkomsten periodiseras. I november hade Fatima jour, vilket ersätts med 1 000 kronor som också utbetalas i samband med decemberlönen. Arbetsgivaren periodiserar detta belopp på november eftersom det var då det intjänades.

Lönen som utbetalas den 25 januari ersätter förutom arbetet under januari månad även övertidsarbete som utfördes i december. Arbetsgivaren redovisar därför grundlönen för januari och lönen för övertidsarbetet, 3 000 kronor, för december när uppgifterna periodiseras. I januari betalar arbetsgivaren dessutom ut en bonus på 12 000 kronor. Bonusen är kompensation för prestationer under fjärde kvartalet året innan och den periodiseras därför som 4 000 kronor för oktober, november respektive december.

De periodiserade inkomstuppgifterna summeras slutligen för att få fram Fatimas totala inkomst för respektive månad (kolumnen längst till höger i tabellen ovan).

Vilken myndighet bör summera uppgifterna och hur bör periodiseringen administreras?

Bedömning: Skatteverket bör, som mottagare av månadsuppgifterna, även svara för summeringen av uppgifterna. Skatteverket bör bemyndigas att i föreskrifter utforma de närmare reglerna om administrationen av periodiseringen.

Månadsuppgifterna ska enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag lämnas till Skatteverket. Kommittén anser att Skatteverket även ska svara för summeringen av den totala inkomsten för respektive månad (kolumnen längst till höger i exempel 5). Detta förfarande säkerställer att Försäkringskassan, andra eventuella myndigheter och arbetslöshetskassor som i sin handläggning kan komma att ha användning av den summerade uppgiften för respektive månad har tillgång till samma totala inkomster för alla månader. Alternativet, att låta respektive användare själv göra summeringen, riskerar att leda till att t.ex. Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna använder olika totalinkomst, bl.a. beroende på de rättelser av lämnade uppgifter som Skatteverket kan ha gjort. Det blir därefter respektive myndighets eller arbetslöshetskassas uppgift att använda den totala inkomsten utifrån tillämpligt regelverk. Ett exempel på detta är att Försäkringskassan skulle kunna använda den av Skatteverket givna totala inkomsten för en månad för att fastställa en persons inkomstunderlag (se analys i kapitel 6) för samma månad.

Det ligger utanför denna kommittés uppdrag att i detalj redovisa den praktiska hanteringen och utformningen av periodiseringen. Den är av stor vikt för att tillvarata månadsuppgifternas potential, men kräver samtidigt ett förhållandevis flexibelt tillvägagångssätt för att inte tynga uppgiftslämnaren. Kommittén menar att Skatteverket, företrädesvis efter samråd med andra berörda myndigheter, genom bemyndigande ges rätt att meddela föreskrifter om den närmare utformningen av reglerna för hanteringen av periodiseringen. Detta kan bl.a. gälla frågor om periodisering av förskottsutbetalningar och utbetalningar av engångsbelopp som kan vara svårt att fördela på kalendermånader.

3.4.3 Tidigareläggning av inrapportering av månadsuppgifter

Bedömning: Kommittén anser att månadsuppgifterna bör lämnas till Skatteverket så tidigt som möjligt i en kalendermånad.

Kontrolluppgifter lämnas enligt nuvarande regler för varje kalenderår senast den 31 januari närmast följande kalenderår⁴. Månadsuppgiftsutredningen föreslog att månadsuppgifterna ska lämnas senast den 12:e i månaden efter den kalendermånad som uppgiften avser, med undantag för juli och december då månadsuppgifterna ska lämnas senast den 17:e följande månad. Datumet sammanfaller med tidpunkten för lämnandet av arbetsgivardeklarationen. Redovisningsperioden för arbetsgivardeklaration omfattar i normalfallet en kalendermånad. Samtliga löneutbetalningar som sker under en månad ska redovisas i arbetsgivardeklarationen den 12:e och i vissa fall den 17:e i månaden⁵. Lämnandet av månadsuppgift (kontrolluppgift) och lämnandet av arbetsgivardeklaration är dock två skilda händelser. Månadsuppgiftsutredningen ansåg det vara en fördel för uppgiftslämnaren om denne kunde lämna månadsuppgift i samband med att lönekörning sker. Det innebär att ingivandet av månadsuppgiften respektive av arbetsgivardeklarationen skulle kunna ske vid olika tidpunkter om detta är en fördel för uppgiftslämnaren, men även att det skulle kunna samordnas om det föredras.⁶ Eftersom uppgiftslämnaren får välja när han eller hon vill lämna månadsuppgifter kan detta innebära att månadsuppgifterna lämnas först den 12:e respektive 17:e i månaden. Det är därför inte förrän den 12:e respektive 17:e i månaden som samtliga månadsuppgifter med säkerhet finns hos Skatteverket. För handläggande myndigheter och arbetslöshetskassor vore det emellertid en fördel att få tillgång till månadsuppgifterna tidigare än så.

Kommittén anser därför att det är önskvärt att tidigarelägga inrapporteringen så mycket som möjligt för att inte fördröja handläggningen hos t.ex. Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Med tanke på att inrapporteringen enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag i de allra flesta fall ska ske elektroniskt bör det finnas utrymme att bestämma ett tidigare senaste datum för inrapporteringen, utan att för den skull åsamka uppgiftslämnarna ytterligare

⁴ 24 kap. 1 § SFL.

⁵ 26 kap. 26 § SFL.

⁶ SOU 2011:40, s. 167–168.

administrativ börda. Eftersom senaste datum för inrapportering är reglerat i skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, bör en ändring av lagen ske i detta hänseende. Kommittén har dock svårt att precisera när det är möjligt för uppgiftslämnarna att tidigast rapportera uppgifterna till Skatteverket. I och med att löneutbetalningen till de anställda har skett, vilket oftast – men inte alltid – sker några dagar innan ett månadsskifte, finns uppgifterna tillgängliga för uppgiftslämnaren. Hänsyn måste dock bl.a. tas till att det ska finnas tid att göra själva inrapporteringen samt att helger och röda dagar infaller olika mellan åren.

3.4.4 Hur länge behöver månadsuppgifterna sparas?

Bedömning: Kommittén anser att månadsuppgifterna bör gallras först elva år efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.

Regler om förvaring och gallring av uppgifter och handlingar hos Skatteverket finns i SFF. Enligt 20 kap. 2§ SFF ska deklARATIONER och övriga uppgifter som har lämnats till Skatteverket (dvs. även månadsuppgifter) gallras sju år eller, i fråga om uppgifter och handlingar som avser ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, elva år efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.

Med tanke på att den överhoppningsbara eller skyddsvärda tiden i vissa fall, t.ex. i samband med studier, kan bli relativt lång, kan månadsuppgifter om enskilda behöva sparas längre tid än sju år. Kommittén föreslår att månadsuppgifterna gallras först elva år efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.

3.4.5 Informationsutbyte

Som redovisas i kapitel 2 föreslog Månadsuppgiftsutredningen att Försäkringskassan bör medges direktåtkomst till alla föreslagna uppgifter utom uppgift om sjuklön. Denna uppgift ska enligt förslaget i stället lämnas ut genom överföring på medium för automatisk databehandling. Enligt Månadsuppgiftsutredningens bedömning bör arbetslöshetskassorna medges åtkomst till uppgifterna

genom överföring för automatisk databehandling.⁷ Kommittén anser att samma synsätt bör gälla även för de uppgifter som ska lämnas till följd av kommitténs förslag till konkretisering av månadsuppgiften, dvs. Försäkringskassan medges åtkomst genom direktåtkomst och arbetslöshetskassornas åtkomst bör ske genom överföring på medium för automatisk databehandling.

3.5 Arbetsgivarens uppgiftslämnarbörda med den konkretiserade månadsuppgiften

Månadsuppgiftsutredningen redovisade i sitt betänkande en konsekvensbedömning av uppgiftslämnarbördan utifrån dess samlade förslag (se avsnitt 2.1.13). I detta kapitel konkretiserar kommittén Månadsuppgiftsutredningens förslag med syfte att tillvarata månadsuppgifternas potential att använda dem i välfärdssystemen. Konkretiseringen innebär ett förtydligande av hur den av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna periodiseringen bör utformas för att uppfylla detta syfte. Konkretiseringen medför i sig således varken ökat eller minskat uppgiftslämnande utan är endast ett förtydligande av Månadsuppgiftsutredningens förslag, vilket framgår av tabell 3.2 ovan.

3.5.1 Arbetsgivare som berörs

Månadsuppgift ska lämnas av arbetsgivare m.fl. månatligen till Skatteverket. Inrapporteringen avser uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, dvs. förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga förmåner.

I tabellen nedan redovisas antalet arbetsgivare med företag i olika storleksklasser med hänsyn till antalet anställda. I tabellen visas

⁷ Någon legal definition av begreppet direktåtkomst finns inte. Med direktåtkomst menas, enligt prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte s. 57–58, att informationen är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i den och få svar på frågor utan att kunna påverka innehållet. Direktåtkomst ger användaren möjlighet att även hämta hem information till sitt eget system och bearbeta den där. Utlämnande på medium för automatiserad databehandling kan bl.a. innebära utlämnande via e-post, CD-skiva, USB-minne m.m. Det framgår av samma proposition att data normalt lämnas automatiserat nattetid. Det påpekas vidare att den tekniska utvecklingen har lett till att skillnaden mellan dessa två typer av informationsutbyte numera är så liten att det är svårt att dra en gräns emellan dem. Vad gäller sekretess finns det dock en skillnad. SOU 2011:40 s. 215–216 och 242.

också det antal och den andel kontrolluppgifter som arbetsgivarna i de olika kategorierna har lämnat in till Skatteverket. Uppgifterna är hämtade från Månadsuppgiftsutredningen, som i sin tur inhämtade statistiken från SCB:s företagsdatabas avseende 2008.

Tabell 3.3 Antal arbetsgivare och inlämnade kontrolluppgifter för arbetsgivare i olika storleksklasser

Antal anställda	Antal arbetsgivare	Procentandel arbetsgivare	Antal kontrolluppgifter	Procentandel kontrolluppgifter
1-10	186 377	84 %	1 351 684	18 %
11-20	17 620	8 %	536 507	7 %
21-	17 759	8 %	5 483 098	74 %
<i>Sammantaget</i>	<i>221 756</i>		<i>7 371 298</i>	

Källa: Månadsuppgiftsutredningen.

Månadsuppgiftsutredningen uppskattade antalet månadsuppgifter avseende inkomståret 2008 från företag i olika ägarkategorier. Andelen företag i olika ägarkategorier är den uppskattning som Månadsuppgiftsutredningen gjorde avseende inkomståret 2008. I detta sammanhang räknas myndigheter som statliga företag och kommunala förvaltningar som kommunala företag.

Tabell 3.4 Uppskattning av antalet månadsuppgifter avseende inkomståret 2008 från företag i olika ägarkategorier

	Antal månadsuppgifter	Procentandel
Statliga företag	4 142 492	9 %
Kommunala företag	13 002 540	28 %
Privata företag	29 846 916	64 %
<i>Sammantaget</i>	<i>46 991 948</i>	

Källa: Månadsuppgiftsutredningen.

Den sammantagna uppskattningen, som är en sammanvägning av fyra olika skattningsmetoder som Månadsuppgiftsutredningen har använt, är emellertid att antalet månadsuppgifter kommer att uppgå till 60 miljoner månadsuppgifter under året.

För att beräkna företagens kostnader för de olika strategierna behövs en uppskattad styckkostnad för månadsuppgiften. En sådan uppskattning gjorde Månadsuppgiftsutredningen utifrån uppgifter i

MALIN-databasen⁸. I tabell 3.5 visas arbetsgivarnas administrativa kostnader för kontrolluppgiften och en bedömning av kostnaderna för den föreslagna månadsuppgiften. I tabellen ingår Månadsuppgiftsutredningens bedömning av företagens kostnader för den manuella hanteringen av kontrolluppgifter. I MALIN-databasen görs ingen skillnad mellan kostnader för pappershantering och automatiserad hantering. Månadsuppgiftsutredningen drog slutsatsen att kostnaderna för pappershantering är flera gånger högre än för automatiserad hantering. Med hjälp av uppgifterna om antal och sammantagna kostnader simulerade utredningen genomsnittskostnaderna för manuell respektive automatiserad hantering. Resultatet är att genomsnittskostnaden för manuell hantering är drygt dubbelt så hög som den automatiserade hanteringen. Genom övergången till elektronisk inlämning, via eget lönesystem eller tillhandahållen e-tjänst, bedömde Månadsuppgiftsutredningen att kostnaderna sjunker så att genomsnittskostnaden för samtliga månadsuppgifter kan bedömas till 4 kronor. Av tabellen nedan framgår att Månadsuppgiftsutredningen bedömde att månadsuppgifterna kommer att kosta arbetsgivarna 240 miljoner kronor per år.

Tabell 3.5 Företagens administrativa kostnader för kontrolluppgifter vid manuell och automatiserad hantering i dag och med månadsuppgifter

	Antal kontrolluppgifter	Genomsnittskostnad kontrolluppgift	Kostnader kontrolluppgift tusental kronor	Antal månadsuppgifter	Genomsnittskostnad månadsuppgift	Kostnader månadsuppgifter miljontals kronor
Manuell hantering	558 842	9,3 kr	5 193	-	-	-
Automatiserad hantering	7 178 436	4,0 kr	28 714	60 000 000	4,0 kr	240
<i>Sammantaget</i>	<i>7 737 278</i>		<i>33 906</i>			<i>240</i>

Källa: Månadsuppgiftsutredningen.

Månadsuppgiftsutredningens antagande om styckkostnad gör ingen skillnad på företag med eller utan lönesystem. Detta antagande

⁸ MALIN-databasen är resultatet av Tillväxtverkets mätningar av företagens administrativa kostnader för att följa regelverk.

bygger på att den e-tjänst som Skatteverket ska tillhandahålla för företag utan lönesystem i praktiken kommer att fungera lika effektivt som ett it-baserat lönesystem. Kommittén anser att det finns en viss osäkerhet i detta antagande och att Månadsuppgiftsutredningens antagna styckkostnad därför bör kompletteras med en känslighetsanalys som visar effekten av att styckkostnaden ökar respektive minskar med 20 procent.

Tabell 3.6 Känslighetsanalys av företagens styckkostnad för månadsuppgiften

	Genomsnittskostnad månadsuppgift	Kostnader månadsuppgifter miljontals kronor
Minskad kostnad	3,2 kr	192
Månadsuppgiftsutredningen	4,0 kr	240
Ökad kostnad	4,8 kr	288

Källa: Månadsuppgiftsutredningen, egna beräkningar.

Under antagande om att styckkostnaden för månadsuppgiften hamnar i intervallet 3,2–4,8 kronor kommer den årliga kostnaden för företagen att uppgå till mellan 192 och 288 miljoner kronor, vilket framgår av tabell 3.6.

3.5.2 It-stöd hos företagen

Vad den exakta styckkostnaden för ett enskilt företag blir beror på hur processen för löne- och skattehantering kommer att se ut i det enskilda fallet. Skatteverket anförde i rapporten Månadsuppgift och skattedeklaration att de flesta arbetsgivare har en datorbaserad löne- och skattehantering, antingen i egen regi eller genom en redovisnings- eller bokföringsbyrå.⁹ Med en datorbaserad löne- och skattehantering följer möjligheten till en automatiserad hantering, vilket drar ner styckkostnaden. Samma uppgifter som behövs för att kunna betala ut lön m.m. inrapporteras automatiskt till Skatteverket på individnivå i stället för att först summeras. Exakt hur många företag som varken har egen datorbaserad löne- och skattehantering eller köper externa redovisningstjänster är däremot inte känt. De företag som för närvarande sköter hela löne- och

⁹ Skatteverket (2008), "Månadsuppgift och skattedeklaration", s. 15.

skattehanteringen manuellt har vid ett införande av månadsuppgifter tre alternativ. Det första alternativet är att införa en datorbaserad löne- och skattehantering och därmed effektivisera sin verksamhet, så att styckkostnaden hålls nere. Det andra är att köpa in löne- och skattehanteringen externt. Det tredje alternativet är att inrapportera uppgifterna manuellt. Då ska inrapporteringen göras med Skatteverkets e-tjänst, såvida inte dispens är aktuellt. E-tjänsten har vissa fördelar som bidrar till att hålla nere den administrativa bördan. Skattedeklarationsarbetet förenklas, eftersom Skatteverket kan förtrycka skattedeklarationerna så att de inte behöver fyllas i av arbetsgivaren. Ytterligare en förenkling är att Skatteverket kan räkna ut och meddela vilket skatteavdrag som ska göras från respektive anställds ersättning.

Månadsuppgiftsutredningen menade att den kostnad som förslaget innebär vägs upp effektiviseringsvinster eftersom det sammandrag över kontrolluppgifter som vissa arbetsgivare lämnar enligt dagens regelverk försvinner och därmed kostnaderna för dem. I tabell 3.7 redogörs för Månadsuppgiftsutredningens sammanställning av förändrade administrativa kostnader för arbetsgivarna kompletterat med kommitténs känslighetsantagande om månadsuppgiftens styckkostnad.

Tabellen visar att företagen, enligt Månadsuppgiftsutredningen, får en sammantagen vinst om 46 miljoner kronor i och med införandet av månadsuppgifter. Den känslighetsanalys som kommittén gör visar att den förändring i antagande om styckkostnad som görs medför antingen en större vinst för företagen eller att vinsten i princip uteblir.

Tabell 3.7 Sammanställning av förändrade administrativa kostnader för arbetsgivarna, tusentals kronor ökning (+) och minskning (-)

	Minskad styckkostnad	Styckkostnad enligt Månadsuppgiftsutredningen	Ökad styckkostnad
Månadsuppgifter	+ 192 000	+ 240 000	+ 288000
Årlig kontroll	- 33 906	- 33 906	- 33 906
Sammandrag över kontrolluppgifter	- 8 504	- 8 504	- 8 504
Grunduppgifter skattekostnader	- 146 368	- 146 368	- 146 368
Uppgiftsmoment skattekostnader	- 57 426	- 57 426	- 57 426
Förhöjt frivilligt skatteavdrag	- 10 000	- 10 000	- 10 000
Övrig uppgiftslämning	- 30 000	- 30 000	- 30 000
<i>Sammanlagt</i>	<i>- 94 204</i>	<i>- 46 204</i>	<i>1 796</i>

Källa: Månadsuppgiftsutredningen, egna beräkningar.

3.5.3 Socialförsäkringen

Vid fastställande av SGI enligt nuvarande regelverk behöver Försäkringskassan uppgifter om den försäkrades förväntade framtida inkomster. Uppgifterna inhämtas i första hand från den försäkrade och kontrolleras i andra hand genom kontakt med arbetsgivaren alternativt utifrån uppgifter om taxerad inkomst. Arbetsgivarna är enligt lag förpliktigade att lämna de uppgifter som avser den försäkrade när det gäller förhållanden som är av betydelse vid fastställande av SGI, vilket framgår av socialförsäkringsbalken (2010:10), SFB. Arbetsgivare som inte följer detta kan dömas till penningböter¹⁰.

Vid en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, enligt kommitténs analyser i kapitel 6, skulle denna manuella uppgiftslämning ersättas av elektroniskt inrapporterat underlag i månadsuppgifterna. För de uppgiftslämnande arbetsgivarna m.fl. ersätter det elektroniska månadsvisa uppgiftslämnandet det manuella uppgiftslämnandet om den försäkrade, vilket är något som Försäkringskassan vid behov kontrollerar med arbetsgivaren i efterhand. Detta kan medföra administrativa fördelar för de uppgifts-

¹⁰ 110 kap. 31§ och 115 kap. 4 § SFB.

lämnande arbetsgivarna, men eftersom dessa kontroller allt som oftast sker muntligen och det inte förs statistik över i vilken omfattning de förekommer är det svårt att bedöma konsekvenserna. Den övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag som diskuteras i betänkandets andra del innebär oförändrat uppgiftslämnande i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag.

3.5.4 Arbetslöshetsförsäkringen

Kommittén diskuterar i delbetänkandets del 3 olika handlingsstrategier för hur månadsuppgifterna skulle kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen. Dessa påverkar uppgiftslämnarbördan i olika grad.

Den första strategin, som presenteras i kapitel 12 (att anpassa arbetslöshetsförsäkringens regelverk till inkomstuppgifter tillgängliga i månadsuppgiften) innebär ett oförändrat antal uppgifter i månadsuppgiften som arbetsgivare m.fl. ska lämna jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Den andra strategin, som redogörs för i kapitel 13 (att inkludera uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften), innebär att ytterligare en uppgift ska lämnas i månadsuppgiften jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Uppgiftslämnande i en arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter från månadsuppgiften

I kapitel 12 diskuteras handlingsstrategin att arbetslöshetsförsäkringens regelverk omformuleras så att det i högre utsträckning än i dag bygger på uppgifter om tidigare inkomst, tillgängliga i månadsuppgiften, i stället för tidigare arbetad tid. Strategin bygger på Månadsuppgiftsutredningens förslag att inte samla in uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften. För den uppgiftslämnande arbetsgivaren är därför uppgiftslämnandet oförändrat i förhållande till Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Förslaget innebär en administrativ förenkling för den uppgiftslämnande arbetsgivaren gentemot dagens system i vilket uppgifter om arbetad tid inhämtas i det s.k. arbetsgivarintyget. Arbetsgivare är enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, skyldiga att på begäran utfärda arbetsgivarintyg då den försäkrade söker

om arbetslöshetsersättning hos en arbetslöshetskassa¹¹. Uppgifterna i arbetsgivarintyget används bl.a. för att räkna fram ett genomsnitt både av hur många timmar den sökande har arbetat och hur mycket den sökande har haft i inkomst före arbetslöshetens inträde.

IAF har utvärderat arbetsgivarintygets ändamålsenlighet. IAF uppskattar att ca 70 procent av de ca 790 000 arbetsgivarintyg som kom in till arbetslöshetskassorna 2008 var felaktigt eller bristfälligt ifyllda och skickades tillbaka till arbetsgivaren. För vissa arbetslöshetskassor var siffran så hög som 90 procent. Detta innebär merarbete för både de uppgiftslämnande arbetsgivarna och för arbetslöshetskassorna. En förklaring till variationen tros vara att större arbetsgivare har mer välutvecklade lönesystem, rutiner och personal som är van vid att utfärda arbetsgivarintyg. För mindre företag med få anställda kan utfärdandet av arbetsgivarintyg vara en sällan förekommande uppgift som kräver mycket tid och resurser. Eftersom arbetslöshetskassorna vanligtvis inväntar arbetsgivarens kompletterande uppgifter innan de fattar beslut, innebär den omfattande hanteringen av arbetsgivarintyg som saknar vissa uppgifter även att arbetslöshetskassornas handläggningstider förlängs. Dessutom kan de bristfälligt ifyllda arbetsgivarintygen försvåra arbetslöshetskassornas kontroll av utbetald ersättning. För att arbetslöshetskassan ska kunna säkerställa att den sökande har fått rätt ersättning, behöver uppgifterna från såväl arbetsgivare som sökande vara korrekta. Svårigheterna för arbetsgivaren att fylla i arbetsgivarintyget korrekt är en försvårande omständighet i denna hantering och en ytterligare uppgiftslämnarbyrå i med att arbetsgivaren ofta behöver lämna kompletterande uppgifter.¹²

De delar av arbetsgivarintyget som är svårast för arbetsgivaren att svara på är enligt IAF arbetad tid, mertid, frånvaro och övertid. Förklaringen till varför arbetslöshetskassorna begär specificering av den arbetade tiden hänger samman med det beräkningsätt arbetslöshetskassorna tillämpar i dagens arbetslöshetsförsäkring.

¹¹ 47 § ALF.

¹² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

Tabell 3.8 Uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare i en arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter från månadsuppgiften

Förslag	Påverkan på uppgiftslämnarbörda jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag	Påverkan på uppgiftslämnarbörda jämfört med dagens system
En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter i månadsuppgiften.	Oförändrad.	Reducerad. Förenklat arbetsgivarintyg (utan uppgifter om arbetad tid).

För arbetslöshetskassorna antas med detta alternativ administrationen minska. Sannolikt minskar antalet felaktigt eller bristfälligt ifyllda intyg som inkommer till arbetslöshetskassorna. Ärendehanteringens effektiviseras dels i och med detta, dels i och med att inkomstuppgifterna som avser ersätta uppgifterna om arbetad tid finns tillgängliga elektroniskt via månadsuppgifterna. För den enskilde försäkrade reduceras uppgiftslämnandet till ett minimum eftersom krav på kompletterande uppgifter kan antas minska.

Uppgiftslämnande i en arbetslöshetsförsäkring som bygger på uppgifter om arbetad tid som har inkluderats i månadsuppgiften

I kapitel 13 diskuteras handlingsstrategin att informationen i månadsuppgiften utökas så att uppgift om arbetad tid ingår. Detta betyder att arbetslöshetsförsäkringen även fortsättningsvis skulle bygga på uppgifter om arbetad tid. För uppgiftslämnaren utökas därmed uppgiftslämnandet med ytterligare en uppgift gentemot Månadsuppgiftsutredningens förslag.

Om styckkostnaden för månadsuppgiften antas vara 4 kronor och vi delar detta med Månadsuppgiftsutredningens antal månadsuppgifter (18 stycken) för att sedan multiplicera med det antal månadsuppgifter som denna strategi innebär (19 stycken), går det att räkna fram hur mycket högre kostnaden blir för företagen. Styckkostnaden blir i detta fall 4,22 kronor. Kostnaden för företagen hamnar då på 253 miljoner kronor i stället för 240 miljoner kronor. Från denna summa dras sedan de effektiviseringsvinster som arbetsgivarna gör i och med införandet av månadsuppgifter enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag (se tabell 3.7), vilket

innebär att den totala vinsten som arbetsgivarna gör reduceras till 33 miljoner kronor.

De uppgifter om arbetad tid som i dag samlas in via arbetsgivarintyget är mycket detaljerade. Om uppgift om arbetad tid ska samlas in i månadsuppgiften är det rimligt att utgå från att uppgifterna inte kan vara lika detaljerade som i det nuvarande arbetsgivarintyget. En nackdel med denna strategi är att om uppgifter om arbetad tid ska samlas in i månadsuppgiften innebär det att de skulle samlas in för alla arbetstagare och alla månader, men användas endast för de personer som ansöker om arbetslöshetsersättning och endast vissa månader. Det innebär att en stor mängd uppgifter skulle samlas in månatligen som inte med säkerhet skulle komma att användas.

Strategin att inkludera uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften innebär liksom med föregående strategi att dessa uppgifter kan slopas i arbetsgivarintyget.

Tabell 3.9 Uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare i en arbetslöshetsförsäkring som bygger på uppgifter om arbetad tid som inkluderats i månadsuppgiften

Förslag	Påverkan på uppgiftslämnarbörda jämfört med Månadsuppgiftsutredningens förslag	Påverkan på uppgiftslämnarbörda jämfört med dagens system
En arbetslöshetsförsäkring som bygger på uppgifter om arbetad tid som samlats in i månadsuppgiften.	Ökad. En ytterligare uppgift gentemot Månadsuppgiftsutredningens befintliga förslag.	Ökad. Uppgifter om arbetad tid i arbetsgivarintyget kan slopas, men ersätts av inhämtande genom månadsuppgiften. Uppgifterna om arbetad tid i månadsuppgiften samlas in för samtliga arbetstagare alla månader, men uppgifterna kommer endast att användas i de fall arbetstagaren ansöker om arbetslöshetsersättning.

För arbetslöshetskassorna antas administrationen, på samma sätt som i föregående strategi, minska då de inhämtar uppgifter om arbetad tid från månadsuppgifterna i stället för arbetsgivarintygen. Även för den enskilde försäkrade reduceras uppgiftslämnandet på motsvarande sätt som i strategin ovan eftersom krav på kompletterande uppgifter antas minska.

3.6 Sekretess och integritet

3.6.1 Månadsuppgiftsutredningens överväganden

Månadsuppgiftsutredningen beskrev i sitt betänkande nu gällande regler om sekretess, rätten att ta del av allmänna handlingar, överföring av sekretess mellan myndigheter samt vilken typ av sekretess som gäller för de i betänkandet berörda myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Vidare redogjordes för dataskyddsdirektivets innehåll, personuppgiftslagen (1998:204), PuL, vad som avses med direktåtkomst respektive överföring på medium för automatisk databehandling och personlig integritet. Månadsuppgiftsutredningen beskrev även vilka avvägningar som behöver göras inför ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och vilka regeländringar som då behöver övervägas.¹³

När det gäller de i detta delbetänkande aktuella myndigheterna och arbetslöshetskassorna ansåg Månadsuppgiftsutredningen att det finns ett behov av ett utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan respektive arbetslöshetskassorna. Utredningen fann vidare att ett utbyte av månadsuppgifter, med det av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna innehållet, går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Hur detta informationsutbyte bör regleras framgår av betänkandet.¹⁴

3.6.2 Den konkretiserade månadsuppgiften

Som framgår ovan beskrev Månadsuppgiftsutredningen i sitt betänkande de regler om sekretess och integritet som behöver beaktas vid ett informationsutbyte. Kommittén redovisar inte dessa regler på nytt utan hänvisar till Månadsuppgiftsutredningens beskrivning.

I avsnitt 3.4.2 framgår kommitténs förslag till konkretisering av månadsuppgiftens utformning och innehåll (se tabell 3.2). Det innebär att summan av kontant bruttolön, exklusive kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet, och skattepliktiga förmåner ska periodiseras på den kalendermånad då ersätt-

¹³ SOU 2011:40 s. 113–152.

¹⁴ SOU 2011:40 s. 211–221 och 239–245.

ningen har intjänats eller den kalendermånad socialförsäkrings- eller arbetslöshetsersättningen avser.

Med hänsyn till de uppgifter som behövs för att uppgifterna på bästa sätt ska kunna användas för beräkning av ersättningar i välfärdssystemen finner kommittén att nyttan av uppgifterna i detta sammanhang väger tyngre än skyddet för den enskildes personliga integritet. Det ytterligare utbytet av uppgifter mellan Skatteverket och Försäkringskassan respektive arbetslöshetskassorna är därmed möjligt att genomföra även med beaktande av kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Kommittén anser med andra ord att Månadsuppgiftsutredningens slutsatser i sammanhanget står sig även efter den konkretisering som redovisas i detta delbetänkande.

3.7 Andra användningsområden

Hur månadsuppgifterna kan användas i administrationen av välfärdssystemen beskrivs ingående i detta kapitel. Trots att det ligger utanför uppdraget, vill kommittén ta tillfället i akt att uppmärksamma att månadsuppgifterna har stor potential att användas även i andra sammanhang. Det kan gälla t.ex. i forskning-, utvärderings- och uppföljningssammanhang. Även som statistiskt underlag för vägval inom flera politikområden kan uppgifterna fylla en viktig funktion. Detta har också påtalats av flera remissinstanser i remitteringen av Månadsuppgiftsutredningens betänkande.

Den ekonomiska politiken är betjänt av beslutsunderlag som bygger på korrekta och aktuella uppgifter. Månadsuppgifter ger med mycket kort eftersläpning uppgifter om läget på arbetsmarknaden, vilket kommer till nytta i utformandet av arbetsmarknadspolitiken. De ger också möjligheter till nedbrytningar av statistiken på såväl regioner som olika grupper på t.ex. arbetsmarknaden. Inom socialpolitiken ger månadsuppgifter om inkomster från anställningar, tillsammans med annan statistik, möjlighet att, också i detta fall med kort eftersläpning, beskriva försörjningssituationen för hushåll och individer.

Månadsuppgifter öppnar dessutom nya möjligheter vad gäller mikrosimuleringsmodeller. En begränsning i dagsläget är att endast årsdata är tillgängliga. Med månadsdata skapas möjligheter till väsentligt bättre analyser av t.ex. inkomstförhållanden och påverkan av förändrade regler inom skatte- och bidragsområdet.

I kapitel 13 diskuteras alternativet att även samla in uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften. Ett sådant alternativ skulle ytterligare öka potentialen att använda månadsuppgifterna i ovan nämnda sammanhang.

4 Inkomstbegreppet

Förslag: Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga *förvärvs*-inkomst som en försäkrad kan antas komma att få.

Med inkomst av anställning likställs skattepliktiga traktamenten och kostnadsersättningar.

Utgiven sjuklön utöver ersättning enligt lag (1991:1047) om sjuklön undantas, liksom kompletterande ersättningar.

4.1 Inledning

Ett av kommitténs uppdrag är att se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för de olika trygghetssystemen. I detta arbete beaktar kommittén förslag från Månadsuppgiftsutredningen.

Kommittén gör bedömningen att det finns fördelar med ett enhetligt inkomstbegrepp för social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Det är vidare viktigt att anpassa inkomstbegreppet till de uppgifter som kommer att finnas tillgängliga i månadsuppgifterna för att både med nuvarande och framtida regelverk kunna använda månadsuppgifterna så mycket som möjligt i administrationen av försäkringarna.

Det föreslagna inkomstbegreppet innebär förändringar både för sjukpenninggrundande inkomst i socialförsäkringen och dagsförtjänsten i arbetslöshetsförsäkringen samt för såväl arbetstagare som egenföretagare. Inkomstbegreppet utgörs av de skattepliktiga inkomster som ligger till grund för uttag av socialavgifter¹. Utgiven sjuklön utöver ersättning enligt lag (1991:1047) om sjuklön (sjuklönelagen) ska dock undantas, liksom kompletterande ersättningar.

¹ 2 kap. 10 § socialavgiftslagen (2000:980). Löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete är avgiftspliktiga. Detsamma gäller annat som utges med anledning av ett avtal om arbete, dock inte pension. Av 2 kap. 11 § framgår att med ersättning för arbete likställs kostnadsersättning och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 9 och 10 SFL ska räknas som ersättning för arbete.

För arbetstagare innebär det att inkomsterna framgår av den föreslagna månadsuppgiften. För egenföretagare motsvarar inkomstbegreppet överskottet i aktivt bedriven näringsverksamhet.

Kapitlet inleds med överväganden och förslag avseende ett ändrat inkomstbegrepp för anställda, därefter följer överväganden och förslag till ändrat inkomstbegrepp för dem med inkomst av annat förvärvsarbete (egenföretagare).

4.1.1 Månadsuppgifter – endast för den som har inkomst av tjänst

Förslagen från Månadsuppgiftsutredningen innebär nya förutsättningar för att använda mer aktuella inkomstuppgifter för arbetstagare än vad som framgår av den senaste årliga taxerade inkomsten.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att de uppgifter som enligt nu gällande regler lämnas av arbetsgivare och myndigheter m.fl. till Skatteverket i den årliga kontrolluppgiften avseende inkomst av tjänst, i stället ska lämnas en gång per månad.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog även ytterligare uppgiftslämnande avseende utgiven sjuklön och kompletterande ersättningar vid sjukdom och föräldraledighet. Uppgift om dessa inkomster ska anges särskilt i månadsuppgiften. Om en ersättning avser annan tid än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange även detta samt vilken period ersättningen avser.

Förslaget om månadsuppgifter avser endast inkomst av tjänst. För inkomst av näringsverksamhet kommer årlig kontrolluppgift lämnas även i fortsättningen.

4.2 Nuvarande inkomstbegrepp för arbetstagare

4.2.1 Socialförsäkringen

För att fastställa SGI ska en person omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och ha en varaktig inkomst av eget arbete i Sverige.

SGI definieras i 25 kap. 2 § SFB som den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

Även den som har utfört arbete för någon annans räkning utan att vara anställd anses som arbetstagare vid beräkning av SGI (t.ex.

uppdragstagare)². I socialförsäkringen menas med uppdragstagare den som utför arbete för annans räkning utan att det finns ett anställningsförhållande. Den ersättning som lämnas för uppdraget ska vid beräkning av SGI anses som inkomst av anställning och uppdragstagaren ska jämföras med arbetstagare om

- ersättningen betalas ut i pengar.
- ersättningen under ett år uppgår till sammanlagt minst 1 000 kronor och kommer från en och samma uppdragsgivare.

Andra uppdragstagare anses som egenföretagare.

Försäkringskassan har valt att definiera inkomst av anställning som SGI-A och inkomst av annat förvärvsarbete som SGI-B.

Inkomst av anställning (SGI-A)

För en arbetstagare utgör inkomst av anställning i praktiken en rad inkomster av anställning, förutom lön. Det är svårt att av SFB utläsa vilka inkomster som ska anses utgöra inkomst av anställning. Av 25 kap 2 § SFB framgår att det ska vara dels inkomst i pengar, dels inkomst för eget arbete.

Inkomst i pengar och ersättning för arbete

En arbetstagare kan förutom grundlön få en mängd andra inkomster i pengar från sin arbetsgivare. Det handlar t.ex. om ackordsersättningar, drickspengar och helg- eller jourersättningar. De inkomster som utges i form av förmåner (t.ex. kostförmån eller lånedator) ingår inte, eftersom inkomsten inte lämnas i pengar.

För att ingå i underlaget för SGI måste ersättningen även baseras på arbete. Som konsekvens härav ingår t.ex. olika typer av lönetillägg, eftersom de baseras på arbete, men inte olika kostnadsersättningar.

Eftersom SGI bygger på antaganden om framtida inkomster som ska ha en viss varaktighet (inkomsten ska antas lämnas tills vidare) ingår inte tillfälliga inkomster eller inkomstvariationer i beräkningen. Detta innebär att t.ex. bonus, retroaktiv lön och avgångsvederlag, normalt inte räknas med i den försäkrades SGI.

² 25 kap. 7 § 1 st. SFB.

Tidigare inkomstbegrepp i socialförsäkringen

SGI inkluderade länge även naturaförmåner. Före 1988 ingick naturaförmåner i form av kost, bostad eller bil och fr.o.m. 1988 utsträcktes regeln till att omfatta samtliga då skattepliktiga naturaförmåner.

Genom 1990 års skattereform kom en rad ytterligare anställningsförmåner att bli skattepliktiga och därmed också avgifts- och förmånsgrundande i den då gällande sjukpenningförsäkringen. Det gällde också de delar av kostnadsersättningar som beskattades.

Vid traktamente för flerdygnsförrättning gällde att den del som översteg ett schablonbelopp för dag respektive natt medräknades i SGI:n. Även traktamente som betalades i samband med arbete på samma ort under tre månader skulle medräknas i SGI:n. Förmånsgrundande var också ersättning för resa med egen bil till den del den översteg det i anvisningarna till kommunalskattelagen angivna beloppet.

I 1996 års ekonomiska vårproposition angavs att reglerna för beräkning av SGI borde förändras så att besparingar kunde uppnås fr.o.m. 1997³. Förslag till förändringar presenterades under våren 1996⁴. Med anledning härav ingår inte skattepliktiga förmåner och kostnadsersättningar efter den 1 januari 1997 i underlaget för beräkning av SGI. Som skäl för borttagandet angavs att ersättningar som inte går förlorade på grund av sjukdom inte ska räknas in i beräkningsunderlaget. Ersättningar för kostnader som arbetstagaren endast har när denne utför arbete ska inte heller ingå.

Borttagande innebar en viss minskning av försäkringsutgifterna. Regeringen beräknade vid förändringen att besparingen skulle uppgå till 240 miljoner kronor brutto.

Vid samma tidpunkt slopades den s.k. semesterlönefaktorn. Vid fastställande av SGI skedde tidigare en schablonberäkning för att beakta den högre kompensation som semesterlönen gav jämfört med lönen för motsvarande arbetad tid. Eftersom detta kunde leda till att en arbetstagare blev överkompenserad vid bl.a. sjukdom så infördes en begränsning på så sätt att semesterlönen skulle beräknas till högst det belopp som skulle ha utgjort ersättning för utfört arbete under den tid semesterlönen kunde anses motsvara. Denna ändring beräknades innebära en besparing uppgående till 560 miljoner kronor.

³ Prop. 1995/96:150.

⁴ Prop.1995/96:209, s. 34.

Hur lämnas inkomstuppgiften?

När en person begär ersättning får denne en blankett från Försäkringskassan och får intyga på heder och samvete vilka inkomster denne förväntas få de kommande sex månaderna eller årligen återkommande.

Av 25 kap. 6 § SFB framgår att Försäkringskassan, där förhållandena inte är kända, kan göra beräkningen av SGI utifrån de upplysningar som Försäkringskassan kan få av den försäkrade eller dennes arbetsgivare, eller den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen.

4.2.2 Arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringens grundförsäkring lämnas ett grundbelopp per dag, oberoende av vilken inkomst den arbetslöse haft före arbetslösheten.⁵

För ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen baseras ett belopp per dag (dagpenning) på tidigare förvärvsinkomster⁶. För att få ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen måste den arbetslöse ha varit medlem i en arbetslöshetskassa minst tolv månader före arbetslöshetens inträde och fullgjort ett arbetsvillkor under denna tid. Ersättningen är begränsad till en viss andel av den arbetslöses tidigare dagsförtjänst (eller vid hög eller låg dagsförtjänst ett visst max- respektive minimibelopp).

Det är sökandens genomsnittliga inkomst under ramtiden (dvs. de tolv månader som föregått arbetslösheten) som ligger till grund för beräkning av arbetslöshetsersättningen. Ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen är begränsad till en viss andel av den arbetslöses tidigare dagsförtjänst (eller vid hög eller låg dagsförtjänst ett visst max- respektive minimibelopp).

I 5 kap. 1 § i IAF:s föreskrifter (IAFFS) 2009:1 preciseras inkomst av förvärvsarbete på så sätt att förutom lön räknas även övriga av arbetet regelmässigt utgående ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst.

⁵ 24 § ALF.

⁶ 25 § ALF.

I särskilt angivna fall ska dagsförtjänsten beräknas på sökandens förvärvsinkomst *och* det ersättningsbelopp som lämnats som sjuklön eller av Försäkringskassan.⁷

Regelmässigt utgående ersättningar

Eftersom endast regelmässigt utgående ersättningar ska räknas som inkomst anses gratifikationerna inte ingå. Inte heller anses bonus, som utgår en gång per år, eller semestertillägg ingå i inkomstunderlaget.⁸

Ersättningar som beskattas som inkomst av tjänst

Utöver den ersättning som arbetstagaren har erhållit i pengar för utförande av arbete ingår även skattepliktiga förmåner och skattepliktiga kostnadsersättningar i inkomstbegreppet.

Hur lämnas inkomstuppgift?

När den arbetslöse ansöker om ersättning begär arbetslöshetskassan in arbetsgivarintyg från den tidigare arbetsgivaren. I arbetsgivarintyget lämnar arbetsgivaren uppgift om lön, arbetad tid, övertid och frånvarotid.

När det gäller uppgiften om lön ger arbetsgivaren bara en löneuppgift i kronor och om lönen avser månadslön, veckolön, daglön eller timlön. Uppgiften ska avse den lön som den anställde hade då arbetet upphörde. Lönen ska anges exklusive semesterersättning. Rörliga tillägg ska redovisas särskilt, liksom annan ersättning än lön som beskattas som inkomst av tjänst (t.ex. bil- eller milersättning).

När det gäller uppgifter om tid, såsom arbetad tid, övertid och frånvaro, anger den tidigare arbetsgivaren uppgifterna månad för månad. Den arbetade tiden används sedan av arbetslöshetskassorna för att justera exempelvis månadslönen om personen inte har arbetat hela månaden eller om denne har arbetat övertid.

⁷ 25 a § och 23 a § ALF. För den som omfattas av möjligheten att vid fastställande av normalarbetstid, utöver arbetad tid, beakta även tid med sjuklön eller vissa socialförsäkringsförmåner, ska dagsförtjänsten beräknas på sökandens förvärvsinkomst och det ersättningsbelopp som lämnats.

⁸ RÅ 2009 ref 105, mål nr 2445/06 samt FÖD 1989:37, mål nr 914/86.

4.3 Månadsuppgiften och inkomstbegreppet

I arbetet med att ta fram ett enhetligt inkomstbegrepp för social- och arbetslöshetsförsäkringarna analyserar kommittén om ett införande av månadsuppgifter skulle motivera ett förändrat inkomstbegrepp.

Om månadsuppgifterna skulle användas för att visa vilken inkomst en försäkrad har haft skulle uppgiften motsvara faktiskt utbetalad inkomst. Om den inkomst som framgår av månadsuppgiften också motsvarar den inkomst som utgör underlag för beräkning av socialavgifter skulle även ett större samband mellan avgift och förmån uppnås.

I socialförsäkringen använder Försäkringskassan en uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen, när det inte är känt vilka inkomster en försäkrad kan antas få. Vid införande av månadsuppgifter kommer en sådan uppskattning kunna ske på inkomster som har utbetalats i anslutning till försäkringstillfället. För att underlätta en sådan uppskattning skulle det vara en fördel om inkomstbegreppet motsvarades av de uppgifter som framgår av månadsuppgiften. Det skulle underlätta kontroll och öka rättssäkerheten.

I dag baseras dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen i arbetslöshetsförsäkringen på tidigare förvärsinkomster. Om inkomstbegreppet motsvarar de uppgifter som framgår av månadsuppgiften skulle uppgiften om vilka inkomster den arbetslöse haft före arbetslösheten lätt kunna tas fram, utan att arbetsgivaren eller den arbetslöse behöver lämna någon uppgift om detta. Arbetslöshetskassorna skulle kunna lämna förslag om vilka inkomster som ska utgöra dagsförtjänst baserade på månadsuppgiften och den arbetslöse skulle endast behöva reagera om någon uppgift inte stämmer.

4.3.1 Vilka uppgifter lämnas i en kontrolluppgift?

De uppgifter som enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag ska lämnas månadsvis motsvarar de uppgifter som i dag lämnas i en årlig kontrolluppgift. Kontrolluppgift ska enligt 15 kap. 2 § SFL, lämnas om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst. Endast fysiska personers inkomster beskattas i detta inkomstslag.

Med tjänst menas anställning, uppdrag och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur. Vad som utgör inkomst av tjänst framgår av 10 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), IL, och vad som ska tas upp i inkomstslaget tjänst framgår av 11 kap. samma lag.

Inkomstslaget tjänst kan beskrivas som ett restinkomstslag. Här hamnar alla inkomster och utgifter som inte beskattas i något av de andra två inkomstlagen (kapital och näringsverksamhet).

I inkomstslaget tjänst ingår alltså mer än ersättningar från en arbetsgivare eller ersättningar för arbete.

Enligt huvudregeln ska löner, arvoden, pensioner, förmåner, sjukpenning, föräldrapenning och andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt.

Kontrolluppgiften ska lämnas av den som har gett ut ersättningen eller förmånen. Det innebär att både arbetsgivare och myndigheter omfattas av reglerna och lämnar kontrolluppgift.

Kontrolluppgiften från arbetsgivare m.m.

Det är den som förvärvsarbetar som är försäkrad för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Systemen för social trygghet finansieras av socialavgifter som betalas för arbete. För den som är anställd betalar arbetsgivaren arbetsgivaravgifter. Det finns således skäl att i första hand undersöka vilka inkomstuppgifter som lämnas från arbetsgivaren. De inkomster som arbetsgivaren redovisar i kontrolluppgiften är de inkomster som arbetstagaren får för sitt utförda arbete. I kontrolluppgiften från arbetsgivare m.fl., som lämnas till Skatteverket på blankett KU 10, redovisas kontant bruttolön i ruta 11 och skattepliktiga förmåner, skattepliktig bilförmån och drivmedel vid bilförmån i rutorna 12, 13 och 18. Det är dessa inkomster som arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgifter på.

Övriga uppgifter i kontrolluppgiften ligger inte till grund för betalning av arbetsgivaravgifter. När det gäller t.ex. traktamenten och andra kostnadsersättningar redovisas *att* dessa inkomster lämnats, trots att de är ”skattefria”. Arbetsgivaren gör en kryssmarkering på den anställdes kontrolluppgift för att upplysa om att traktamente eller annan kostnadsersättning, som inte är högre än avdragsgillt schablonbelopp, betalats ut. Arbetsgivaren ska inte göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på skattefritt traktamente eller kostnadsersättning. Den anställda ska inte deklarerat beloppen

och inte heller göra avdrag. De traktamenten och kostnadsersättningar som är högre än avdragsgillt schablonbelopp redovisas som kontant bruttolön (ruta 11).

Av kontrolluppgiften framgår även andra inkomster t.ex. pension som arbetsgivaren betalat ut till före detta anställda eller till deras efterlevande.

KU 10 lämnas även av andra än arbetsgivare när ersättning för arbete lämnats. Det kan t.ex. vara fråga om ersättningar till uppdragstagare av olika slag.

En person kan även få inkomster som inte lämnas för utfört arbete. Dessa utbetalas från t.ex. Försäkringskassan eller arbetslöshetskassorna och avser bl.a. ersättningar vid frånvaro från arbete. Inkomsterna redovisas i en särskild kontrolluppgift från de som lämnar denna ersättning (Skatteverkets blankett KU 18 från pensions- och försäkringsutbetalare m.fl.). Dessa inkomster är skattepliktiga men ligger inte till grund för uttag av socialavgifter.

Ruta 11 Kontant bruttolön m.m.

I ruta 11 på blankett KU 10 redovisas summan av kontant bruttolön, arvode m.m. I kontant bruttolön ingår bl.a. sjuklön, traktement och bilersättning utöver avdragsgilla schablonbelopp (>18:50 kr per mil⁹), ersättning för resor mellan bostaden och arbetsplatsen, ersättning för utgift för trängselskatt vid resa med egen bil, ersättning för hemresor som inte är tjänsteresor, ersättning för restid, avgångsvederlag och skadestånd vid anställnings upphörande, semesterlön och semesterersättning, försäkringspremie där den anställda är förmånstagare och hyresersättning till anställd för garage, lokal eller annat utrymme i anställds bostad över marknadsmässig hyra.

Ruta 12 Skattepliktiga förmåner utom bilförmån och drivmedel vid bilförmån

Förmåner som arbetsgivaren ställer till den anställdes förfogande och som inte utgår i pengar redovisas som ett sammanlagt värde i ruta 12 (skattepliktiga förmåner utom bilförmån och drivmedel vid bilförmån). Dessa är t.ex. förmån av fri kost, bostad, semester-

⁹ Inkomstår 2011/beskattningsår 2012.

bostad, lånedator (hem-pc), telefon, hushållsarbete, fria tidningar, fritt garage, fri parkering eller ränteförmån.

Ruta 13 och 18 Skattepliktig bilförmån och förmån av drivmedel

Skattepliktig bilförmån (exklusive drivmedel) redovisas i ruta 13, förmån av drivmedel vid bilförmån redovisas i ruta 18.

Det är uppgifterna som redovisas i ruta 11 (kontant bruttolön) och i rutorna 12, 13 och 18 (skattepliktiga förmåner, skattepliktig bilförmån och drivmedel vid bilförmån) som arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgifter på.

4.3.2 Sjuklön

Vid korta sjukfall betalar arbetsgivaren sjuklön.¹⁰ Den första dagen är en karensdag, då betalas ingen sjuklön. Eftersom en sjukperiod för en arbetstagare inleds med en sjuklöneperiod är det intressant att undersöka vilka inkomster som ligger till grund för sjuklön.

För dag 2–14 i sjukperioden är sjuklönen 80 procent av lön och andra anställningsförmåner som den anställde gått miste om på grund av sjukdomen. Även inkomster över 7,5 pbb ingår i underlaget.

Det är inte närmare reglerat hur lönen ska beräknas eller vilka inkomster som ska ingå. Enligt sjuklönelagen finns möjlighet att träffa kollektivavtal om detta. Utgångspunkten är dock att inkomstunderlaget utgörs av de förmåner som normalt skulle ha lämnats om arbete hade utförts. Detta innebär att ersättning för regelmässig övertid ingår i beräkningsunderlaget men inte kostnadsersättningar eller skattepliktiga förmåner.

4.3.3 Socialavgifter

Eftersom det är den som förvärvsarbetar i Sverige som är försäkrad för arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner är det relevant att undersöka om det finns ett samband mellan de inkomster som erhålls vid förvärvsarbete och inkomstunderlaget för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna¹¹.

¹⁰ Se sjuklönelagen.

¹¹ Inget krav på svenskt medborgarskap eller bosättning i landet krävs.

Systemen för social trygghet finansieras av socialavgifter. Socialavgifter betalas på skattepliktig ersättning för arbete och utgörs av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete är avgiftspliktiga. Detsamma gäller annat som utges med anledning av ett avtal om arbete, dock inte pension. Även kostnadsersättning och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 9 och 10 SFL ska räknas som ersättning för arbete¹².

För den som är anställd betalar arbetsgivaren arbetsgivaravgifter. En näringsidkare betalar själv sina socialavgifter i form av egenavgifter.

Även den som utför arbete med F-skattsedel betalar in sociala avgifter till Skatteverket genom egenavgifterna.

Det är således fler inkomster av förvärsarbete som ligger till grund för uttag av avgifter än som ligger till grund för de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

Ersättningar som inte utgör underlag för socialavgifter

Vissa livräntor, ärvd royalty om den ursprungliga förvärvskällan varit tjänst, utbetalningar (i vissa fall) från vinstandelsstiftelse och periodiskt understöd utgör inte underlag för socialavgifter. Det finns också undantag för personer över 65 år och personer under 26 år.

Skattefria förmåner

Förmåner är all form av "ersättning för arbete" som en anställd kan få i annat än kontanter. Förmåner som utgått för tjänsten är i princip skattepliktig inkomst för mottagaren, om det inte särskilt reglerats att den är skattefri. Dessa undantag är särskilt uppräknade i IL.¹³ Renodlade personalvårdsförmåner är inte heller skattepliktiga.

¹² Se 2 kap. 10–11 §§ socialavgiftslagen.

¹³ Följande förmåner, reglerade i IL, är under vissa förutsättningar skattefria: fri försäkring som avser reseskydd under tjänsteresa, förmåner av begränsat värde, arbetsredskap, fria arbetskläder och fri uniform, personalvårdsförmåner, personalrabatter, gåvor till anställda i vissa fall, fri utbildning i vissa fall, fri hälso- och sjukvård som inte är offentligt finansierad, fri hälso- och sjukvård utomlands, läkemedel vid vård utomlands, fri vaccination, fri företagshälsovård, rehabilitering, fri tandvård i vissa fall, fri grupplivförsäkring, fri gruppsjukförsäkring, fri resa i vissa fall samt fri kost i vissa fall.

Förmånen värderas normalt till sitt marknadsvärde. I vissa fall görs värderingen schablonmässigt.

En förmån uppkommer i princip så snart arbetsgivaren bekostar en privat levnadskostnad åt en anställd. Om en arbetsgivare i stället för att t.ex. tillhandahålla fri semesterbostad betalar den anställdes egna kostnader, så redovisas detta som kontant bruttolön.

4.4 Nytt inkomstbegrepp för arbetstagare

Kommittén har att ta ställning till om det är möjligt att använda ett enhetligt inkomstbegrepp i trygghetssystemen. I detta delbetänkande aktualiseras en harmonisering av inkomstbegreppet vid bestämmande av inkomstunderlag för dagersättning i socialförsäkringen och för dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Det inkomstbegrepp som används i respektive försäkring är i dag inte enhetligt.

Kommittén analyserar i detta delbetänkande hur olika faktorer skulle kunna utformas om ett inkomstunderlag skulle baseras på historiska (faktiska) inkomster (se kapitel 6–10). Kommittén analyserar också hur arbetsvillkoret för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning skulle kunna bygga på inkomst av arbete i stället för, som i dag, antal arbetade timmar (se kapitel 12).

I arbetet med att analysera hur historiska (faktiska) inkomster kan användas i såväl social- som arbetslöshetsförsäkringen gör kommittén bedömningen att förslaget om månadsvis uppgiftslämnande av inkomst av tjänst är en förutsättning för de analyserade förändringarna, men gör också bedömningen att dessa månadsuppgifter behöver konkretiseras (se kapitel 3).

De uppgifter som framgår av den kontrolluppgift som föreslås lämnas månadsvis (månadsuppgiften) avser inkomster som utgör inkomst av tjänst. Såväl dagersättningarna i socialförsäkringen och dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen är arbetsbaserade förmåner och grundas i dag på inkomster av eget arbete. De inkomster som i dag ingår i respektive försäkrings inkomstbegrepp för anställda utgör inkomst av tjänst. Det är dock inte samtliga inkomster av tjänst som ingår i inkomstbegreppet.

En förändring och harmonisering av inkomstbegreppet till att avse inkomster som går att utläsa av månadsuppgiften skulle underlätta administrationen av försäkringarna. I arbetslöshetsförsäkringen skulle inkomstuppgiften i månadsuppgiften kunna användas som

underlag för beräkning av dagpenning, men också som underlag för en kvalificering till en ersättning som bygger på inkomster per månad.

Vid ett införande av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag för dagersättningar i socialförsäkringen skulle inkomstuppgiften i månadsuppgiften kunna användas som underlag för beräkning av dagersättningar. Även med dagens system med en antagandeinkomst skulle kontrolluppgiften kunna användas vid uppskattning av den framtida inkomsten.

De inkomster som framgår av den föreslagna månadsuppgiften är såväl ersättningar för utfört arbete som andra ersättningar, eftersom inkomstslaget är ett restinkomstslag – inkomster som inte är inkomst av kapital eller näringsverksamhet deklarerar som inkomst av tjänst. Flera månadsuppgifter kan alltså lämnas från flera uppgiftslämnare, varje månad.

Ett inkomstbegrepp som används för beräkning av de arbetsbaserade förmånerna är i dag begränsat till inkomster som härrör från arbete. Kommittén ser ingen anledning att vidga inkomstbegreppet till att omfatta samtliga inkomster av tjänst. De inkomster från eget arbete som framgår av månadsuppgiften är de inkomster som ligger till grund för uttag av arbetsgivaravgifter. Av 2 kap. 10 § socialavgiftslagen (2000:980) framgår att löner, arvoden, förmåner och andra ersättningar för arbete är avgiftspliktiga. Detsamma gäller annat som utges med anledning av ett avtal om arbete, dock inte pension. De avgiftspliktiga inkomsterna framgår i dag av rutorna 11, 12, 13 och 18 i kontrolluppgiften från arbetsgivare m.fl. (KU 10). Dessa inkomster är också skattepliktiga. Kommittén finner därför att inkomstbegreppet ska definieras utifrån dessa inkomster. På så sätt uppnås också ett större samband mellan de avgifter som finansierar de arbetsbaserade förmånerna och beräkningsunderlaget för förmånerna.

Traktamenten och andra kostnadsersättningar ingår inte i dag i inkomstbegreppet, eftersom de inte anses vara ersättning för arbete. Till den del de överstiger schablonbelopp ingår de dock i avgiftsunderlaget och ingår i beloppet kontant bruttolön m.m. (ruta 11) i kontrolluppgiften. Kommittén föreslår därför att dessa inkomster, i den mån de är avgiftspliktiga, ska ingå i inkomstbegreppet.

I det avgiftspliktiga inkomstunderlaget ingår även skattepliktiga förmåner. Även dessa inkomster föreslås ingå i inkomstbegreppet.

Sjuklön är en inkomst som redovisas som kontant bruttolön. Sjuklön som lämnas under den lagstadgade perioden föreslås därför ingå i inkomstbegreppet.¹⁴

Även ersättningar som lämnas från en arbetsgivare för att komplettera ersättningarna från de allmänna försäkringarna vid frånvaro från arbete redovisas som kontant bruttolön. Sådana kompletterande ersättningar tillförsäkras många arbetstagare genom kollektivavtalade försäkringar och ersättningarna kan då lämnas av försäkringsbolag. Om den kompletterande ersättningen inte lämnas från arbetsgivaren är den visserligen inkomst av tjänst, men inte avgiftspliktig.

Kommittén föreslår att kompletterande ersättningar ska undantas från inkomstbegreppet, oavsett vem som betalar ut ersättningen. Inkomster som lämnas under frånvaro ingår inte i ersättningsunderlaget i dag. För det fall en frånvaroperiod är skyddsvärd, eller överhoppningsbar, räknas inte inkomsten med i underlaget.

Frågan om hur ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster ska beräknas i skyddsvärda situationer diskuteras mer utförligt i kapitel 7. De två alternativa sätt som diskuteras är att använda överhoppningsbara tider eller att använda transfereringsinkomster som underlag under frånvaroperioder. I inget av exemplen bör kompletterande ersättningar räknas med i inkomstunderlaget. I det första fallet på grund av att den aktuella perioden inte föreslås ingå i inkomstunderlaget och i det andra fallet för att det kan uppstå överkompensation vid frånvaro om eventuella kompletterande ersättningar adderas till en transfereringsinkomst som räknas upp till exempelvis 100 procent av inkomstunderlaget.

Ett annat skäl till att undanta kompletterande ersättningar från inkomstbegreppet är att kommittén bedömer att det är angeläget att ersättningar likabehandlas oavsett vem som betalar ut dem. Annars skulle den som får sådan kompletterande ersättning direkt från arbetsgivaren, i stället för via försäkringsbolag, få en högre inkomst som underlag för dagersättning. Det kan finnas anledning att se över frågan om likabehandling av inkomster såvitt avser uttag av sociala avgifter beroende på vem som är utbetalare, men det bör i så fall ske inom skattelagstiftningen.

¹⁴ Se 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980).

4.4.1 Innebörden av att ändra inkomstbegreppet i socialförsäkringen

Ett förändrat inkomstbegrepp i socialförsäkringen skulle innebära att nedan angivna ersättningar skulle ingå i inkomstbegreppet, som inte ingår i dag.

Kontant bruttolön

- Endagstraktamente.
- Ersättningar utöver avdragsgilla schablonbelopp.
- Ersättning för resor mellan bostad och arbetsplats.
- Ersättning för utgift för trängselskatt vid resa med egen bil.
- Ersättning för hemresor som inte är tjänsteresor.
- Ersättning för restid.
- Semesterlön.
- Försäkringspremie där den anställda är förmånstagare.
- Hyresersättning till anställd för utrymme i anställds bostad över marknadsmässig hyra.

Inkomsterna är i huvudsak sådana inkomster som avser ersättning för sådana kostnadsersättningar som är skattepliktiga.

Skattepliktiga förmåner

Skattepliktiga förmåner är förmåner som arbetsgivaren ställer till den anställdes förfogande som inte utgår i pengar. Dessa är t.ex. förmån av fri kost, bostad, semesterbostad, lånedator (hem-pc), telefon, hushållsarbete, fria tidningar, fritt garage, fri parkering eller ränteförmån samt skattepliktig bilförmån och förmån av drivmedel vid bilförmån. Även inkomster som inte lämnas i pengar är en inkomst av tjänst.

Vid beräkning av SGI ingår i dag inte sådana ersättningar i beräkningsunderlaget som inte går förlorade på grund av sjukdom (olika förmåner). Inte heller ingår ersättningar för sådana skattepliktiga kostnader som arbetstagaren endast har när denne utför arbete. Dessa ersättningar fanns ursprungligen med i SGI-underlaget men togs av besparingsskäl bort 1997, se avsnitt 4.2.2.

4.4.2 Inkomster som föreslås undantas från inkomstbegreppet

Sjuklön

Den sjuklön som lämnas enligt sjuklönelagen betalas av arbetsgivaren vid korta sjukfall. Denna inkomst är en inkomst av tjänst som upptas som kontant bruttolön. Det finns arbetsgivare som betalar sjuklön utöver de i sjuklönelagen angivna dagarna. Detta kan ske direkt från arbetsgivaren eller via ett försäkringsbolag. För det fall sådan sjuklön från arbetsgivaren skulle ingå i inkomstbegreppet för dem som får ersättningen direkt från arbetsgivaren, men inte för dem som får ersättningen utbetald från försäkringsbolag, skulle det innebära bristande likabehandling. Kommittén föreslår därför att endast sådan sjuklön som betalas enligt sjuklönelagen ska ingå i inkomstbegreppet.

Dagersättningar inom socialförsäkringen beräknas på ett antagande om vilken årlig inkomst en försäkrad kan antas komma att tills vidare få. Eftersom det inte är möjligt att göra antaganden om framtida sjuklöneperioder kommer inte inkomsten av sjuklön finnas med i inkomstunderlaget för beräkning av dag ersättningar inom socialförsäkringen.

Kompletterande ersättningar

Vid sjukdom och föräldraledighet kan ersättningar betalas ut med stöd av kollektivavtal eller enskilda överenskommelser. I vissa fall kommer dessa ersättningar utbetalas av annan än arbetsgivaren, t.ex. försäkringsbolag, och då ingår inte ersättningen i inkomst av tjänst betald av arbetsgivaren. Om överenskommelsen innebär att arbetsgivaren betalar den kompletterande ersättningen ingår beloppet i den i månadsuppgiften redovisade kontanta bruttolönen. För det fall sådan kompletterande ersättning från arbetsgivaren skulle ingå i inkomstbegreppet för de som får ersättningen direkt från arbetsgivaren, men inte för de som får ersättningen utbetald från försäkringsbolag, skulle det innebära bristande likabehandling.

Kommittén föreslår därför att dessa kompletterande ersättningar inte ingår i inkomstbegreppet. Eftersom det inte heller avseende kompletterande ersättningar föranledda av frånvaro, är möjligt att göra antaganden om framtiden, kommer dessa inte finnas med i

inkomstunderlaget för beräkningar av dagersättningar inom socialförsäkringen.

4.4.3 Innebörden av att ändra inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen

Bedömning: Ett förändrat inkomstbegrepp innebär att även de inkomster som inte har utgått regelmässigt kommer att ingå.

Sjuklön utöver lagstadgad period liksom kompletterande ersättningar kommer inte att ingå.

Om kontant bruttolön m.m. och skattepliktiga förmåner från arbetsgivaren utgör inkomstbegrepp innebär det att en större del av den inkomst som lämnas för eget arbete ingår i beräkningsunderlaget för dagpenning.

För inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen innebär detta endast en mindre förändring. Även kostnadsersättningar som milersättningar etc. räknas i dag in i inkomstunderlaget till den del de beskattas som inkomst av tjänst, förutsatt att ersättningarna har utgått regelmässigt. Ett riktmärke för regelmässigt utgående är att de har lämnats under sex månader inom ramtiden. Inkomstbegreppet i arbetslöshetsförsäkringen förändras också genom att sjuklön utöver lagstadgad period liksom kompletterande ersättningar inte kommer att ingå.

Någon definition av förvärvsinkomst finns inte i ALF, utan vad som ingår i förvärvsinkomst regleras i en föreskrift¹⁵. Det förändrade inkomstbegreppet föranleder därför ändring av denna föreskrift.

4.4.4 Konsekvenser av ett förändrat inkomstbegrepp

Att ändra inkomstbegreppet till de inkomster som lämnas av en arbetsgivare och som på blankett KU 10 upptas som ”kontant bruttolön m.m.” jämte ”skattepliktiga förmåner” innebär en förändring av inkomstbegreppet för såväl socialförsäkringen som arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁵ IAFFS 2009:1.

Redan i dag är inkomst av tjänst det inkomstbegrepp som används i arbetslöshetsförsäkringen, med den begränsningen att det endast är ersättning som utgår regelmässigt som ingår i beräkningsunderlaget. Förslaget att låta även ersättning som inte utgår regelmässigt ingå i inkomstbegreppet skulle således påverka arbetslöshetsförsäkringens inkomstunderlag. På aggregerad nivå är kommitténs bedömning att den samlade effekten av förslaget är mycket begränsad och att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen endast påverkas i liten omfattning.

I socialförsäkringen har det ändrade inkomstbegreppet större betydelse. I och med att fler inkomster som lämnas från en arbetsgivare ingår i inkomstbegreppet kommer fler inkomster ingå i beräkningsunderlaget för dagersättningar inom socialförsäkringen.

Kommitténs bedömning är att genom att låta de inkomster som ligger till grund för uttag av skatter och avgifter också utgöra beräkningsunderlag för beräkningar av dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen, blir reglerna enklare och mer överblickbara för den enskilde individen.

Vilka påverkas av ett förändrat inkomstbegrepp i socialförsäkringen?

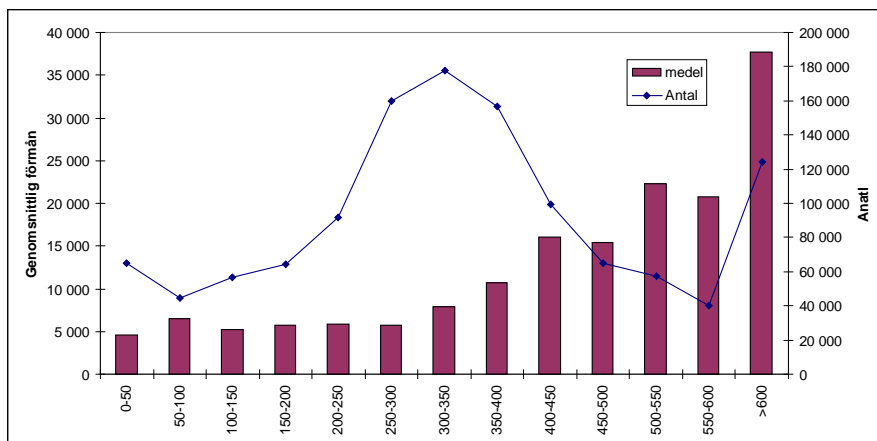
Av de knappt 5 miljoner människor som under 2011 hade en löneinkomst var det omkring 1,2 miljoner som hade skattepliktiga förmåner. Hälften av dessa hade inkomster som låg över taket på 7,5 prisbasbelopp, dvs. över 330 000 kronor. För denna grupp kommer det nya inkomstbegreppet inte påverka den utbetalda ersättningen. För de med inkomster under taket kommer inkomstunderlaget öka, vilket innebär att den utbetalda ersättningen blir högre.

Av figur 4.1 framgår den genomsnittliga skattepliktiga förmånen för individer i olika inkomstintervall, givet att de har haft en skattepliktig förmån. I genomsnitt är den skattepliktiga förmånen ca 12 500 kronor per år eller drygt 1 000 kronor per månad. De skattepliktiga förmånerna ökade med stigande inkomst. För personer med inkomster över 600 000 kronor per år var värdet av de skattepliktiga förmånerna ca 37 600 kronor per år medan för personer med inkomster under 50 000 kronor per år var värdet ca 4 500 kronor per år. För de med inkomster under taket i socialförsäkringen var

den genomsnittliga skattepliktiga förmånen ca 6 000 kronor per år eller 500 kronor per månad.

Antalet individer med skattepliktiga förmåner framgår också av figur 4.1. Störst antal finns i inkomstintervall kring 300 000 kronor per år, där antal individer med skattepliktiga förmåner uppgår till ca 450 000 individer. Relativt många finns även bland dem med inkomster över 600 000 kronor per år, där omkring 120 000 individer finns.

Figur 4.1 Genomsnittliga skattepliktiga förmåner för dem som haft skattepliktiga förmåner samt antal personer med skattepliktiga förmåner



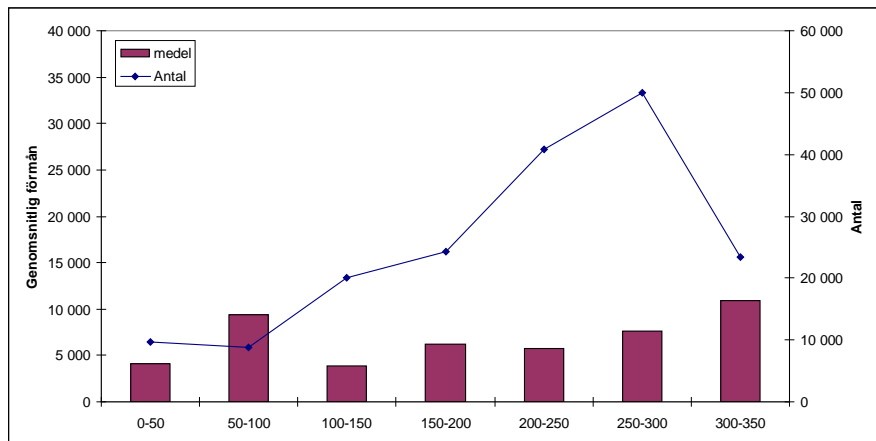
Källa: SCB, FASIT.

Alla med skattepliktiga förmåner har dock inte ersättning från sjuk- eller föräldraförsäkringen. Omkring 170 000 personer uppskattas beröras av den förändring av inkomstunderlaget som kommittén föreslår. Antalet är fler i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen. Av figur 4.2 framgår den genomsnittliga skattepliktiga förmånen för dem som 2011 hade sjuk- eller föräldrapenning och inkomster under taket¹⁶. För denna grupp är det genomsnittliga värdet för skattepliktiga förmåner knappt 7 000 kronor per år. Värdet av de skattepliktiga förmånerna är störst för dem med inkomster i intervallet 50 000–100 000 kronor per år och för dem med inkomster över 300 000 kronor per år. Störst antal personer med skatte-

¹⁶ Givet att de haft skattepliktig förmån.

pliktiga förmåner, ca 50 000 personer, finns bland dem med inkomster mellan 250 000–300 000 kronor per år.

Figur 4.2 Genomsnittliga skattepliktiga förmåner för dem med sjuk- eller föräldrapenning och som haft skattepliktiga förmåner samt antal personer med skattepliktiga förmåner som har sjuk- och föräldrapenning, 2011



Källa: SCB, FASIT.

Vad kostar det att förändra inkomstbegreppet?

En förändring av inkomstbegreppet så att även skattepliktiga förmåner inkluderas i inkomstunderlaget beräknas kosta ca 160 miljoner kronor brutto. Den största ökningen ligger på föräldraförsäkringen där omkring 130 miljoner av ökningen ligger. Detta eftersom både antalet nyttjade dagar i försäkringen och antal individer med skattepliktiga förmåner är större i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen.

I och med att dagersättningarna ökar, ökar också skatteintäkterna. Ökningen kan uppskattas till ca 50 miljoner kronor, vilket innebär att nettokostnaden av förslaget beräknas kosta ca 110 miljoner kronor.

Det förändrade inkomstbegreppet påverkar endast försumbart ersättningarna i de andra trygghetssystemen. Individer i hushåll med inkomstrelaterade transfereringar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd har endast i mycket begränsad omfattning skatte-

pliktiga förmåner. Ersättningen från dessa system bedöms därför inte påverkas av det förändrade inkomstbegreppet.

4.5 Nuvarande inkomstbegrepp för egenföretagare

Kommittén har i uppdrag att se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp även för egenföretagare. Det är endast för den som har inkomst av tjänst som månadsuppgifter kan komma att lämnas. Införandet av månadsuppgifter kan därför inte motivera förändringar av inkomstbegreppet för egenföretagare. Däremot kan ett ändrat inkomstbegrepp för arbetstagare med tydligare koppling till de inkomster som framgår av månadsuppgiften och ligger till grund för uttag av socialavgifter motivera en motsvarande ändring för egenföretagare.

4.5.1 Vem är egenföretagare?

Näringsverksamhet kan bedrivas i olika företagsformer. I skatterättslig mening föreligger näringsverksamhet då någon bedriver yrkesmässig och självständig förvärvsverksamhet, oavsett i vilken företagsform detta sker.

Näringsverksamhet kan bedrivas i aktiebolag, ekonomisk förening eller som enskild näringsverksamhet. Avgörande för hur inkomsten av enskild näringsverksamhet, handelsbolag eller enkelt bolag ska beskattas är om verksamheten bedrivs yrkesmässigt, dvs. varaktigt och med vinstsyfte, och självständigt.

Socialförsäkringen

I socialförsäkringen räknas den som driver egen verksamhet i enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag som egenföretagare. Det är de som har en SGI baserad på inkomster för eget arbete på annan grund än av anställning, dvs. inkomst av annat förvärvsarbete. För dessa kommer det inte finnas någon månadsuppgift, eftersom deras inkomster av det egna arbetet i den egna verksamheten inte beskattas som inkomst av tjänst, utan som inkomst av näringsverksamhet.

När begreppet egenföretagare används i Försäkringskassans vägledning avses en person med inkomst av annat förvärvsarbete, dvs. SGI-B (till skillnad mot inkomst av anställning, SGI-A). Som

konsekvens härav ingår i gruppen som har SGI-B den som har inkomst av näringsverksamhet på grund av eget arbete, som vi traditionellt ser som företagare, men även den som skatterättsligt deklarerar för inkomst av tjänst utan att vara anställd, t.ex. en uppdragstagare.

Observera att den som driver verksamhet i form av aktiebolag eller ekonomisk förening är anställd i bolaget eller föreningen och därför har inkomst av tjänst. Inkomsten är därför inkomst av anställning i socialförsäkringen (SGI-A). En person som bedriver verksamhet i aktiebolagsform anses således inte som egenföretagare i socialförsäkringshänseende, ens om bolaget ägs och drivs av en person.

Arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen har företagsformen ingen betydelse för att betraktas som företagare. Det avgörande är i stället i vilken mån personen haft inflytande över verksamheten.¹⁷

Med företagare avses enligt 34 § ALF en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över.

Kopplingen till IL innebär att den näringsverksamhet som bedrivs ska vara varaktig, självständig och drivas med vinstsyfte.

4.5.2 Socialförsäkringen – Inkomst av annat förvärvsarbete (SGI-B)

Uttrycket "har inkomst av annat förvärvsarbete" innebär att inkomsten vilar på annan grund än anställning. Denna gränsdragning har utmejslats av allmänna rättsgrundsatser och rättspraxis.

I 25 kap. 8 § SFB slås fast att inkomst av näringsverksamhet ska räknas som inkomst av annat förvärvsarbete. Detsamma ska gälla sådan inkomst av arbete för egen räkning som utgör inkomst av tjänst. Detta innebär att inkomst av annat förvärvsarbete kan omfatta inkomster som skatterättsligt betecknas som både inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst.

¹⁷ Med företagare avses enligt 34 § ALF en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket IL, och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över. Kopplingen till IL innebär att den näringsverksamhet som bedrivs ska vara varaktig, självständig och drivas med vinstsyfte.

SGI-beräkning för försäkrad som har inkomst av näringsverksamhet

Även för den som har inkomst av annat förvärvsarbete ska SGI enligt definitionen i 25 kap. 2 § SFB vara den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete. I förarbetena har ansetts att Försäkringskassan i första hand får bygga SGI-beräkningen på de uppgifter som den egna företagaren själv lämnar om sitt förvärvsarbete och om sina beräknade förvärvsinkomster.

Av 25 kap. 6 § SFB framgår att Försäkringskassan, där förhållandena inte är kända, kan göra beräkningen av SGI utifrån den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen.

Eftersom det kan vara svårt för den egna företagaren att beräkna framtida inkomster fastställs ofta företagarens SGI utifrån en uppskattning med hänsyn till tidigare inkomstbeskattning.

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet bestäms SGI:n som regel utifrån näringsverksamhetens beräknade nettointäkt. Med nettointäkt avses företagets resultat efter avdrag för kostnader, eventuella avsättningar och avgifter, men före skatteavdrag.

Om företagaren valt att göra dispositioner inom systemen för periodiseringsfond och expansionsfond ska dessa inte beaktas vid beräkning av SGI. Detta slogs fast genom en dom från Regeringsrätten meddelad i Stockholm den 13 juli 2010 (mål nr 2231-08). Frågan i målet var om inkomsten av näringsverksamhet till följd av återföring av periodiseringsfond kunde läggas till grund för SGI, när en kvinna för tillfället arbetade deltid, men hade för avsikt att långsiktigt fortsatt ha sin huvudsakliga försörjning från inkomster från sin enskilda firma. Regeringsrätten fann att de skatterättsliga dispositioner som den försäkrade vidtog inom ramen för periodiseringsfondssystemet inte skulle beaktas eftersom SGI utgörs av den försäkrades beräknade framtida inkomst i pengar. Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 8 september 2010 (mål nr 6681-09) gjort bedömningen att inte heller expansionsfond ska beaktas vid beräkning av SGI.

SGI-beräkning under uppbyggnadsskede

Det finns särskilda bestämmelser i SFB om hur SGI ska beräknas i ett uppbyggnadsskede för försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet.

Dessa ”hjälpregler” innebär dels att SGI:n under 24 månader från uppstart kan beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, dels att Försäkringskassan i vissa fall får beräkna SGI till ett högre belopp än vad som framgår av den försäkrades skatterättsliga nettointäkt.¹⁸

4.5.3 Arbetslöshetsförsäkringen – Företagares dagsförtjänst i arbetslöshetsförsäkringen

Vid ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen baseras dagpenningen på tidigare förvärvsinkomster¹⁹. Det finns arbetslöshetskassor även för företagare och deras familjemedlemmar som arbetar i små- och medelstora företag och som vill försäkra sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet.

Ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen är begränsad till en viss andel av den arbetslöses tidigare dagsförtjänst (eller vid hög eller låg dagsförtjänst till ett visst max- respektive minimibelopp).

En företagare kan välja den förmånligaste av några alternativa regler för beräkning av dagsförtjänsten. Det finns en huvudregel och två alternativregler.

Huvudregeln - inkomst från verksamheten som framgår av den senaste inkomstbeskattningen

För företagare grundas enligt huvudregeln dagsförtjänsten på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt²⁰. Det är överskottet av aktiv näringsverksamhet som utgör förvärvsinkomst.

¹⁸ 25 kap. 9 § SFB samt Riksförsäkringsverkets föreskrift (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst.

¹⁹ 25 § ALF.

²⁰ 37 § ALF.

Någon uppräknig av inkomsten med hänsyn till löneförhandlingar, penningvärdesförändringar eller annat görs inte vid fastställande av dagsförtjänsten.

För den som drivit verksamhet under hela inkomståret beräknas dagsförtjänsten till 1/260 av årsinkomsten.

Hjälpregler

Företagaren kan, om det är mer förmånligt, låta dagsförtjänsten i stället grundas på den genomsnittliga inkomsten från näringsverksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt²¹.

I särskilda fall kan tidigare inkomst av tjänst läggas till grund för en egenföretagares dagsförtjänst.

4.6 Nytt inkomstbegrepp för egenföretagare

Kommittén föreslår att det inkomstbegrepp som ska vara vägledande för att bedöma vilka inkomster en egenföretagare kan antas komma att få ska vara överskottet i en aktivt bedriven näringsverksamhet.

I arbetslöshetsförsäkringen tillämpas ett historiskt inkomstunderlag. Enligt huvudregeln är det inkomsterna från näringsverksamheten, dvs. överskottet i en aktivt bedriven näringsverksamhet, som framgår av senaste beslut om slutlig skatt som utgör underlag för dagersättningen.

I socialförsäkringen används det deklarerade överskottet av näringsverksamhet som en uppskattning av vilka inkomster som den försäkrade kan antas komma att få. SGI justeras därför om överskottet innehåller en återföring av t.ex. periodiseringsfond.

Kommitténs förslag innebär en harmonisering med arbetslöshetsförsäkringen på så sätt att någon korrigerig av återförda skatterättsliga dispositioner inte ska ske. Inkomstbegreppet kommer på så sätt att motsvara de inkomster som ligger till grund för uttag av egenavgifter. Det förändrade inkomstbegreppet innebär inga förändringar av de särskilda hjälpreglerna för beräkning av SGI eller dagsförtjänsten.

²¹ 37 § ALF.

4.7 Inkomstbegreppet för kombinatörer

En kombinator är en person som har inkomst både som arbetstagare och egenföretagare.

För kombinatorerna sker förändringar i inkomstbegreppet för såväl arbetstagare som egenföretagare. Konsekvensen för kombinatorer blir därför att respektive inkomstbegrepp leder till att andra inkomster kommer ingå i inkomstunderlaget. De förändrade inkomstbegreppen föranleder inga andra, särskilda, förändringar för kombinatorer.

DEL 2

Nytt inkomstunderlag
i socialförsäkringarna

5 Vad ska ersättas? Inget självklart svar

Kommittén har i uppdrag att ta fram förslag till nya regler för beräkning av SGI baserad på historiska (faktiska) inkomster. Kommittén presenterar i detta delbetänkande ett antal olika alternativ till hur ett sådant regelverk skulle kunna utformas. Kommittén tar dock inte ställning för eller emot en eventuell reform av nuvarande SGI och inte heller till de olika alternativ som analyseras i denna del. Det främsta skälet till att kommittén inte tar ställning är den osäkerhet som i dagsläget finns kring de fördelningsmässiga effekter som ett förändrat inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster kan komma att få. Omfattningen av dessa effekter och vilka åtgärder som kan mildra dessa är i dagsläget inte möjliga att utreda, då det saknas uppgifter om hur individens månatliga inkomster varierar. Kommittén vill därför invänta införandet av månadsuppgifter och de mer fullständiga konsekvensanalyser som då kan genomföras, innan ett slutligt ställningstagande görs.

I delbetänkandets första del beskrivs hur de av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna inkomstuppgifterna kan konstrueras för att vara användbara i trygghetssystemen, inte minst inom socialförsäkringen. Med tillgång till månadsuppgifter skapas nya möjligheter att utveckla inkomstunderlagen för ersättningar i trygghetssystemen. I denna del av delbetänkandet analyseras dessa möjligheters betydelse för socialförsäkringen, dvs. reglerna om SGI. SGI är det inkomstunderlag som ligger till grund för beräkningen av sjukpenning och ett antal andra dag ersättningar i

socialförsäkringen, så som föräldrapenning och närståendepenning. I dag baseras dessa ersättningar på ett antagande om en framtida inkomst. För en person med jämna inkomster kan den senaste lönespecifikationen ofta relativt enkelt ligga till grund för antagandet, medan det i andra fall kan vara mer osäkert. I denna del analyseras möjligheter och svårigheter med att i stället för detta antagande om en inkomst använda sig av historiska (faktiska) inkomster i form av tidigare beskrivna månadsuppgifter. Ett sådant inkomstunderlag som använder sig av historiska (faktiska) inkomster skulle kunna kallas EGI (ersättningsgrundande inkomst), för att markera att dessa historiska inkomster är ett nytt sätt att räkna och att det omfattar mer än sjukpenning. Dagens begrepp, SGI, är delvis missvisande eftersom det även ligger till grund för andra ersättningar, t.ex. föräldrapenning.

Det finns inte något enkelt svar på frågan om vad som är det bästa inkomstunderlaget för dag ersättningar i socialförsäkringen. Svaret beror på vad som upplevs vara mest angeläget att betona i försäkringen, men det är också genuint svårt att konstruera en beräkningsmetod som på ett önskvärt sätt hanterar alla tänkbara önskemål som finns gällande en socialförsäkring. I analysen presenteras ett antal olika problem som kan komma att uppstå när SGI baseras på historiska (faktiska) inkomster och vilka möjliga lösningar som finns för att hantera dessa.

Kapitlet inleds med en analys där begreppen flexibilitet, förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet används för att illustrera de avvägningar som ligger till grund för konstruktionen av ett inkomstunderlag för socialförsäkringens dag ersättningar. Baserat på den analysen skisseras fyra exempel på hur ett inkomstunderlag som i skiftande grad bygger på historiska (faktiska) inkomster skulle kunna se ut. Beroende på vilka egenskaper som prioriteras i socialförsäkringen kan historiska (faktiska) inkomster komma till användning med allt ifrån marginella förändringar i dagens regelverk, till att utgöra grunden för en större omläggning av regelverket om så önskas. Efter denna inledande analys följer en genomgång av de slutsatser och förslag som har förts fram i tidigare utredningar inom socialförsäkringsområdet.

Avslutningsvis presenteras en översiktssbild av hur ett antal andra europeiska länder har löst frågan om inkomstunderlag för sina kontantförmåner vid sjukdom.

5.1 Olika perspektiv på inkomstunderlaget

Legitimiteten hos ett socialförsäkringssystem vilar på vetskapen om att den försäkrade har en god inkomsttrygghet i händelse av sjukdom eller föräldraledighet. Inkomsttryggheten implicerar att individen får ersättning i relation till den arbetsinkomst som går förlorad då individen inte arbetar. Därmed kan den ekonomiska standarden upprätthållas vid sjukdoms- eller föräldraledighetsperioder. Om inkomstbortfallsprincipen ska vara den ledande principen i socialförsäkringssystemet behöver dock ersättningen från socialförsäkringen kunna anpassas om inkomstförhållandena förändras. I annat fall kan ändrade inkomstförhållanden medföra en oskälig ersättning från socialförsäkringen i förhållande till levnadsvillkoren innan försäkringsfallet inträffade.

Dagens socialförsäkringssystem hanterar i teorin detta uppdrag, då det alltid är den förväntade inkomsten under frånvaron som ersätts. Ett av huvudsyftena med att ha en ersättning som grundar sig på den förväntade framtida inkomsten är att det har bedömts vara en bra approximation för den arbetsinkomst som förväntas gå förlorad under frånvaron. I praktiken kan dock den förväntade årsinkomsten vara svår att uppskatta. Det är t.ex. svårt att veta vilken inkomst individen skulle ha haft om han eller hon arbetat och ju längre sjukdomsperioden är desto svårare blir det.

Trots de praktiska problem som finns med att hantera de ambitioner dagens socialförsäkringssystem har, kan den flexibilitet som nuvarande system medger ses som en tillgång och till viss del uppväga de negativa aspekter som regelverket skapar. Med flexibilitet avses här att det finns stort utrymme för bedömning utifrån rådande förhållanden i det enskilda fallet och

möjlighet till en nära koppling till den aktuella inkomst-situationen.

Flexibiliteten är dock inte den enda viktiga egenskapen hos ett väl fungerande välfärdssystem. Kommittén argumenterar i inledningen till delbetänkandet för vikten av egenskaper som förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet. Kommitténs utgångspunkt är att diskutera hur dessa olika principer kan tas tillvara vid olika sätt att beräkna inkomstunderlaget. Kommitténs slutsats är dock att det inte finns något enkelt svar på vad som är det bästa inkomstunderlaget för beräkning av dag-ersättningar i socialförsäkringen. I stället är det viktigt att betona att hur ett inkomstunderlag i socialförsäkringen ska utformas, i mångt och mycket, beror på vilka egenskaper som prioriteras högst. I detta avsnitt är syftet att utan värderande inslag beskriva hur historiska (faktiska) inkomstuppgifter kan användas i socialförsäkringen oavsett vilken av de vägledande principerna som värderas högst. Såväl flexibiliteten, den administrativa effektiviteten, rättssäkerheten som förutsebarheten skulle kunna öka genom att historiska (faktiska) inkomster införs i inkomstunderlagets beslutsprocess.

Nedan följer fyra hypotetiska exempel där historiska (faktiska) inkomster i olika hög utsträckning används i beslutsprocessen. Det exempel som innebär minst förändring innebär ett fortsatt framåtblickande inkomstunderlag baserat på individens egna uppgifter. Historiska (faktiska) inkomstuppgifter kan i ett sådant system användas för att kontrollera rimligheten i de uppgifter den försäkrade har lämnat. Ytterligare användning av historiska (faktiska) inkomster kan också övervägas i detta alternativ, t.ex. att det införs bestämmelser som innebär att historiska (faktiska) inkomster används för att skapa ökad förutsebarhet för personer som har svårt att påvisa framtida inkomster. Om större förändringar av inkomstunderlaget görs, kan användandet av historiska (faktiska) inkomster vid fastställandet av inkomstunderlaget öka. Det alternativ som innebär störst förändring är att historiska (faktiska) inkomster gäller utan undantag under en fastställd ramtid.

1. Ett framåtblickande inkomstunderlag

I detta exempel bibehålls ett framåtblickande inkomstunderlag baserat på individens egna uppgifter och exemplet ligger därmed nära nuvarande förhållanden. Faktiska inkomstuppgifter kan användas för att kontrollera rimligheten i de uppgifter den försäkrade har lämnat. Fokus ligger på att prioritera flexibiliteten medan förutsebarhet och rättssäkerhet inte väger lika tungt. Systemet kan i viss mån sägas betona (kostnads)effektivitet i handläggningen eftersom det i praktiken är den försäkrades egna uppgifter som i de flesta fall ligger till grund för ersättningen. Detta exempel kan i och för sig kompletteras med vissa inslag av historiska (faktiska) inkomster, t.ex. att det införs bestämmelser som innebär att historiska (faktiska) inkomster används för att skapa ökad förutsebarhet för personer som har svårt att påvisa framtida inkomster.

2. Historiska (faktiska) inkomster används om inte individen själv påvisar andra förhållanden

I det här exemplet används alltid avtalade eller icke inrapporterade, men påvisbara, inkomster om de innebär ett högre inkomstunderlag än de inrapporterade historiska (faktiska) inkomstuppgifterna. I denna modell ligger tyngdpunkten på flexibilitet och rättssäkerhet. Det kan dock vara svårt att förutse om eventuella underlag om förändrade förhållanden som inlämnas godkänns eller inte och förutsebarheten blir därför inte särskilt hög. Det är rimligt att anta att administrationskostnaderna blir ganska höga i en sådan modell eftersom det antagligen kommer att vara många som vill ompröva sin rätt till ersättning i förhållande till de inrapporterade tidigare inkomsterna.

3. Historiska (faktiska) inkomster är huvudregeln, undantag kan göras

Historiska (faktiska) inkomster är huvudregeln och endast om det finns särskilda skäl fastställs inkomstunderlaget enligt de uppgifter individen själv kan påvisa. Exempel på sådana särskilda skäl kan vara om den försäkrade kan visa att det föreligger en ny anställning eller att han eller hon har gått upp i arbetstid. Den här modellen har ungefär lika stort inslag av principerna om förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet.

4. Historiska (faktiska) inkomster gäller undantagslöst

Historiska (faktiska) inkomster gäller utan undantag. Den här modellen prioriterar tydligt rättssäkerhet, förutsebarhet och administrativ effektivitet och innehåller lite flexibilitet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att alla dessa modeller har för- respektive nackdelar. Det finns således ingen perfekt eller objektivt bästa lösning. Vilken modell som föredras handlar i stället om vilken eller vilka egenskaper som prioriteras högst i ett socialförsäkringssystem. Om de egenskaper som är framträdande i ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag prioriteras högst behöver ytterligare överväganden göras, dels kring i vilken utsträckning avvikelser från historiska (faktiska) inkomster ska tillåtas, dels hur lång tidsperiod som de historiska inkomsterna ska baseras på (ramtid). Andra viktiga frågor att ta ställning till är hur skyddsvärda situationer och nytillträdande ska hanteras. En diskussion kring dess frågor återfinns i kapitel 6–9.

5.2 Historiska inkomster – vad är det?

Historiska (faktiska) inkomster kan användas vid fastställandet av inkomstunderlaget i socialförsäkringssystemet oavsett vilken eller vilka av de vägledande egenskaper som prioriteras högst. Om ett socialförsäkringssystem byggs kring dagens framåtblickande inkomstunderlag, där historiska (faktiska) månadsuppgifter mest används i kontrollsyfte, behövs ingen djupare analys om vad dessa inkomster, i kontexten inkomstunderlag för dag ersättningar i socialförsäkringen, är eller bör vara. Prioriteras i stället ett socialförsäkringssystem där inkomstunderlaget byggs kring insamlade månadsuppgifter, krävs en tydlig definition av vad som är historiska (faktiska) inkomstuppgifter. Med historiska (faktiska) inkomster menas i detta sammanhang de inkomster som en person har haft och som faktiskt kan påvisas genom att de inrapporterats i månadsuppgifterna. Därmed har såväl skatter som sociala avgifter betalats på inkomsten, vilket gör det naturligt att basera dag ersättningar i socialförsäkringssystemet på ett sådant inkomstunderlag. Om inkomstunderlaget bygger på historiska (faktiska) inkomster finns det ett värde i att den avgiftsgrundande inkomsten ska ha inrapporterats innan den kan ligga till grund för förmåner. Eftersom premien i systemet betalas på de inkomster som individen faktiskt har haft, blir det också naturligt att det är den faktiskt intjänade inkomsten som förmånen grundar sig på. Poängen är således att inkomsterna ska vara intjänade och inrapporterade (faktiska), snarare än att inkomstunderlaget ska baseras på historiska uppgifter i syfte att påvisa ett arbetsmarknadsdeltagande under en längre tidsperiod. ”Historiska” inkomster är inkomster som har intjänats, medan ”faktiska” inkomster understryker att intjänade inkomster dessutom är inrapporterade i månadsuppgifterna.

För att historiska (faktiska) inkomstuppgifter ska kunna uppfylla kommitténs strävan att öka förutsebarheten, rättssäkerheten och den administrativa effektiviteten i socialförsäkringssystemet, krävs att inkomstunderlaget utgörs av inkomster som kan påvisas på ett formaliserat sätt. För den administrativa effektiv-

tetens skull krävs att dessa uppgifter går att bereda maskinellt. Används de månadsuppgifter som Månadsuppgiftsutredningen föreslagit kan ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag beräknas maskinellt. Därmed kan den administrativa effektiviteten öka. Genom en tydligt definierad ramtid kan dessutom regelverket tydliggöras samt rättssäkerheten och förutsebarheten i systemet öka. Förutsebarheten är en egenskap som kan antas öka genom att inkomstunderlaget baseras på faktiskt intjänade inkomster. Därmed kan individen lättare veta vilken inkomst som är försäkrad.

Hur lång tidsperiod bakåt i tiden de intjänandemånader som ska ingå i inkomstunderlaget ska täcka är en annan viktig fråga att ta ställning till. Beroende på vilka egenskaper som prioriteras högst i ett socialförsäkringssystem kan en sådan ramtid utformas på en rad olika sätt. I kapitel 6 återkommer kommittén till en djupare diskussion kring ramtidens utformning.

5.3 Erfarenheter från tidigare utredningar av inkomstunderlaget

5.3.1 Sjukpenningutredningen lade grunden för SGI

Nuvarande regler om inkomstunderlag för dagersättningar i socialförsäkringen, SGI, infördes den 1 januari 1974¹. Regelverket kom på plats som en följd av Sjukpenningutredningens slutbetänkande².

Sjukpenningutredningen tillsattes 1970 med uppdraget att föreslå hur de då skattefria förmånerna sjukpenning vid sjukdom och arbetsskada, kontant stöd vid arbetslöshet samt utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning kunde göras skattepliktiga. Enligt utredningsuppdraget var det en förutsättning att de dåvarande sjukpenningbeloppen därmed höjdes. Genom att göra sjukpenningen skattepliktig skulle den enligt direktiven bli mer

¹ Prop. 1973:46.

² SOU 1972:60.

jämförbar med sjuklön och göras pensionsgrundande. Ökad jämlikhet skulle därigenom skapas mellan dem som hade sitt skydd mot inkomstbortfall tillgodosett genom socialförsäkringen och dem som i stället fick ersättning från sin arbetsgivare i händelse av sjukdom eller olycksfall.

Det rådande systemet som hade funnits på plats sedan införandet av den allmänna och obligatoriska sjukförsäkringen 1955 var uppbyggt med sjukpenningklasser, 21 till antalet och med inkomstspann som varierade mellan ca 1 000 och 3 000 kronor inom varje klass.³

Den försäkrade placerades in i rätt klass med hänsyn till storleken på hans eller hennes inkomst av förvärvsarbete. Med årsinkomst av förvärvsarbete avsågs den inkomst av anställning (i pengar eller naturaförmåner) som den försäkrade kunde antas komma att få under den närmaste framtiden, vilket definierades som ett eller två år framåt. Inkomsten beräknades som ett genomsnitt och tillfälliga inkomstförändringar som varade upp till ett halvår bortsågs från. Denna sexmånadersregel innebar också att det krävdes minst sex månaders varaktighet⁴ på förvärvsarbete för att bli placerad i en sjukpenningklass, alternativt årligen återkommande arbete. Den som hade inkomst av annat förvärvsarbete än anställning placerades i sjukpenningklass med begränsningen att inkomsten inte fick beräknas högre än vad som motsvarade skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning.

Sjukpenningutredningen argumenterade för en mer korrekt kompensation av inkomstbortfallet vid sjukdom så att samtliga sjukpenningberättigade ersattes med en lika stor andel av den förlorade inkomsten. Modellen med sjukpenningklasser, som genom klassernas relativt stora spann innebar att ersättningsgraden varierade kraftigt mellan försäkrade, ifrågasattes.

³ Införandet av sjukpenningklasser 1955 motiverades bl.a. av den administrativa fördelen med att inte varje inkomständring för den försäkrade skulle behöva leda till beslut om ändrad klassplacering eftersom varje klass omfattade relativt stora intervaller av inkomster.

⁴ Praxis har sedan utvecklats till att det är individens avsikt med förvärvsarbetet och inte kontraktstiden som ska avgöra rätten att räkna in en inkomst i underlaget.

Tre alternativa inkomstunderlag analyserades. Ett alternativ var ett underlag utifrån förvärvsinkomster under föregående kalenderår, dvs. senast taxerade inkomst. Ett annat alternativ var att låta underlaget bestämmas av förvärvsinkomsten vid tidpunkten för sjukfallens inträde. Det tredje och sista alternativet gick ut på att bestämma underlaget utifrån ett antagande om den försäkrades förvärvsinkomst tillsvidare.

Att låta taxerad inkomst utgöra underlag ansågs emellertid leda till en sjukpenning som i många fall inte skulle ge en riktig kompensation vid sjukfall. Anledningen till detta var att den taxerade inkomsten skulle ha hunnit bli en relativt gammal inkomstuppgift när den blev tillgänglig. Betydande inslag av undantag skulle bli nödvändiga, förmodade utredningen och lade alternativet åt sidan. Det andra alternativet ansågs kunna leda till förhandling mellan arbetsgivare och arbetstagare om vilken som var den aktuella inkomsten och även ge drivkrafter för den enskilde att påverka de uppgifter som lämnades av arbetsgivaren. Detta alternativ ansågs inte fungera utan att ett system med fastare löneformer som t.ex. månadslön kom till större användning än vad som då var brukligt.

Att använda den aktuella inkomsten ansågs även problematiskt på grund av att detta alternativ endast skulle kunna fungera för anställda och inte för egenföretagare som då skulle behöva omfattas av en annan princip. Det sågs också som problematiskt att det skulle uppstå långa handläggningstider för att vid ett inträffat sjukfall uppskatta det förväntade inkomstbortfallet. Sjukpenningutredningen förordade därmed det framåtblickande perspektivet med en i förväg fastställd SGI för samtliga. Sjukpenningutredningen kom därmed till slutsatsen att det även framöver borde vara den hos Försäkringskassan registrerade årsinkomsten som skulle ligga till grund för att avgöra förväntad framtida inkomst, dock utan tillämpning av sjukpenningklasser.⁵

⁵ Som bekant övergavs sedermera systemet med en fastställd SGI för samtliga i befolkningen till ett system som mer liknar det system som avlogs av Sjukpenningutredningen i det att det först vid ett försäkringsärende tas fram uppgifter om förväntat inkomstbortfall.

Inkomsttaket föreslogs till sju och ett halvt basbelopp med motiveringen att detta var begränsningen för årsinkomst till grund för tilläggs pension.

5.3.2 Riksförsäkringsverkets rapporter om översyn av sjukpenninggrundande inkomst

I en rapport lämnade Riksförsäkringsverket (RFV) 1992 förslag om nya regler för att beräkna SGI. Rapporten togs fram dels mot bakgrund av att införandet av sjuklön och slopandet av väntetid för ikraftträdande av SGI krävde anpassningar i lagstiftningen, och dels därför att verket uppmärksammat att SGI-reglerna innebar att kompensation gavs i situationer där det inte förelåg något inkomstbortfall.

Med förslagen som bl.a. innebar vissa kvalifikationsvillkor ville RFV ”så långt det är möjligt återinföra inkomstbortfallsprincipen som grund för försäkringen”⁶.

RFV föreslog kvalifikationskrav för anställdas rätt till sjukpenning. En anknytning till lagen om sjuklön föreslogs så att den som hade rätt att få sjuklön också skulle ha rätt till sjukpenning. Den som inte hade rätt till sjuklön föreslogs kunna kvalificera sig till sjukpenning om han eller hon kunde sägas vara etablerad på arbetsmarknaden. För att anses vara etablerad på arbetsmarknaden skulle den försäkrade ha utfört förvärvsarbete under minst 60 dagar, minst tre timmar per dag, under en ramtid motsvarande sex månader omedelbart före försäkringsfallet. Även den som uppfyllde villkoren för arbetslöshetsersättning alternativt det dåvarande kontanta arbetsmarknadsstödet skulle enligt förslaget anses kvalificerad för sjukpenning.

Innebörden av förslagen om kvalifikationskrav var att en försäkrad som inte var etablerad på arbetsmarknaden, och som enbart hade en så kort anställning att han eller hon inte hade rätt till sjuklön från sin arbetsgivare, inte skulle ha rätt till sjukpen-

⁶ RFV (1992).

ning. Inte heller arbetslösa som saknade rätt till arbetslöshetsersättning eller kontant arbetsmarknadsstöd skulle kvalificera för sjukpenning.

RFV föreslog vidare att anställningstidens längd skulle vara avgörande för beräkningen av SGI. Två olika beräkningssätt föreslogs beroende på om den försäkrades anställningstid var längre eller kortare än tre månader framåt i tiden. I det förstnämnda fallet föreslogs en övergång till att använda aktuell inkomst i stället för den framåtblickande antagandeinkomsten, medan de med kortare anställning enligt förslaget skulle få sin ersättning baserad på ett genomsnitt av de sex senaste månadernas inkomster.

5.3.3 Sjuk- och arbetsskadekommittén om aktuell inkomst som grund

Sjuk- och arbetsskadekommittén (SAK) kom till 1995 genom att den tidigare tillsatta Sjuk- och arbetsskadeberedningen omvandlades till en parlamentarisk kommitté. I kommitténs uppdrag ingick bl.a. att lämna förslag om hur försäkringsskyddet vid kort- respektive långvarig ohälsa och arbetsoförmåga borde utformas. I direktiven uppdrogs åt kommittén att pröva för- och nackdelar med två modeller för inkomstunderlaget inom sjukförsäkringen. De modeller som skulle analyseras var dels en modell med ett historiskt inkomstunderlag, dels en modell med ett underlag baserat på aktuell inkomst.

Kommittén lämnade ett delbetänkande, *Försäkringsskydd vid sjukdom* (SOU 1995:149), samt slutbetänkandet *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering* (SOU 1996:113). I slutbetänkandet förordade kommittén vid kort- och medellång sjukfrånvaro en modell som byggde på aktuell inkomst. Ett historiskt inkomstunderlag ansågs medföra problem, särskilt genom ett behov av omfattande särregleringar som skulle göra regelverket svårt att överblicka för den försäkrade. Det skulle enligt kommitténs bedömning bli svårare att i förväg uppskatta

ersättningens storlek, vilket skulle påverka förutsebarheten i försäkringen negativt. Kommittén betonade också vikten av att sjukförsäkringen ger inkomstrygghet som träder i kraft direkt när en anställning påbörjas eller skulle ha påbörjats.

5.3.4 IBIS-utredningen

Mot bakgrund av ett uppmärksammat behov av att samordna reglerna för beräkning av inkomst i olika bidrags- och socialförsäkringssystem tillsattes 1996 den s.k. IBIS-utredningen, Utredningen för översyn av inkomstbegreppet inom bidrags- och socialförsäkringssystemen. Utredningen fick i uppdrag att redovisa förslag för att så långt möjligt skapa gemensamma regler för inkomstbegreppet i de författningar som reglerar olika bidrags- och socialförsäkringsförmåner. Genom ett tilläggsdirektiv gavs utredningen därtill i uppdrag att föreslå regeländringar för att åstadkomma besparingar. I detta tilläggsuppdrag ingick att se över SGI med utgångspunkten att inkomstunderlaget så långt som möjligt skulle relateras till faktiskt inkomstbortfall.

I betänkandet *Förmån efter inkomst* (SOU 1997:85) konstaterade utredningen angående SGI att de fördelar som funnits med en fastställd SGI grundad på ett antagande om framtida inkomster, nämligen förutsebarhet för den försäkrade och smidig administration för Försäkringskassan, gått förlorade genom etappvisa ändringar i reglerna samt genom att kravet på förhandsregistrering av SGI tagits bort.⁷

Sammanfattningsvis kan man säga att nuvarande system visserligen ger ett vidsträckt försäkringsskydd, men att reglernas komplexitet och svåröverskådlighet gör det svårt för den enskilde att bedöma vilken ersättning som kommer att betalas. Utfallet blir från den försäkrades synpunkt många gånger osäkert. Detta gör att det från rätts-

⁷ I samband med att sjuklöneperioden infördes togs kravet på att ha en registrerad inkomst bort eftersom antalet sjukpenningärenden sjönk dramatiskt. När det gäller sjukskrivna uppstod då behovet av att fastställa en SGI bara för sjukfall som översteg sjuklöneperiodens längd, till skillnad från tidigare då även de kortaste sjukfallen omfattades av den SGI-baserade sjukpenningen. Det ansågs inte längre vara administrativt (med den tidens teknik) rimligt att hålla registret för hela befolkningen.

säkerhetssynpunkt finns anledning att kritisera nuvarande reglering. Även ur rättvisesynpunkt kan kritik framföras. (SOU 1997:85, s. 220)

Utredningen föreslog olika beräkningsalternativ beroende på den försäkrades arbetsmarknadsstatus. Som huvudregel föreslogs att inkomstunderlaget skulle bestämmas utifrån rådande förhållanden vid bedömningstidpunkten, dvs. utifrån den aktuella inkomsten. Dock ansågs den etablerade sexmånadersgränsen för vad som ska betraktas som tillfälliga inkomstförändringar vara för lång och utredningen föreslog att den skulle kortas till tre månader. Huvudregeln skulle enligt förslaget omfatta försäkrade som tillträtt en tillsvidareanställning samt försäkrade som tillträtt en tidsbegränsad anställning och som hade anställningsavtal om arbete under minst tolv månader i följd, bakåt eller framåt i tiden.

Huvudregeln byggde med andra ord på en fortsatt framåt-blickande grund för inkomstunderlaget. Den alternativregel som föreslogs byggde på ett historiskt inkomstunderlag och föreslogs gälla för försäkrade som inte omfattades av ovan nämnda anställningsförhållandena. Alternativregeln innebar att inkomstunderlaget skulle beräknas utifrån den inkomst den försäkrade haft under de tolv månaderna före bedömningstidpunkten, med undantag för överhoppningsbara tider under skyddsvärda situationer (i stort sett motsvarande de befintliga SGI-skyddade tiderna).

För att lösa vissa befaraade gränsdragningsproblem föreslog utredningen att alternativregeln skulle tillämpas i de fall denna gav den försäkrade ett högre inkomstunderlag än huvudregeln. Detta skulle alltså gälla även för den som uppfyllde kriterierna för att få sitt inkomstunderlag bestämt enligt huvudregeln.

För egenföretagare föreslogs att inkomstunderlaget skulle bestämmas utifrån inkomsten av näringsverksamhet enligt den senaste taxeringen. Om särskilda skäl förelåg skulle det dock kunna göras med utgångspunkt i de senaste tre taxeringarna. Utredningen föreslog också särskilda skyddsregler under ett tre-årigt uppbyggnadsskede av ett företag, oberoende av vald företagsform.

5.3.5 SGI-utredningen om en ny försäkringsstruktur

Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst, SGI-utredningen, hade bl.a. i uppdrag att analysera och föreslå förändringar i SGI-skyddsreglerna. I slutbetänkandet⁸ pekade utredningen på omfattande negativa konsekvenser av skyddsreglerna. Utredningen menade att reglerna innebar en konflikt mellan olika politikområdets mål och syften, att det hade skett en utveckling bort från inkomstbortfallsförsäkring och närmare försörjningsstöd, att gränsdragningar upplevdes som orättvisa och godtyckliga samt att regelverket är komplext och därmed krävde stora administrativa resurser.

Utifrån den framförda kritiken lade utredningen fram ett principförslag om en ny försäkringsstruktur. Möjligheterna att justera i de befintliga skyddsreglerna ansågs vara uttömda, ett konstaterande som utredningen funnit stöd för i remissbehandlingen av delrapporten *Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd, bygga ut eller bygga om?*

Förslaget om en ny försäkringsstruktur byggde på att göra en åtskillnad mellan de olika delarna av socialförsäkringen som bygger på SGI och skapa separata försäkringsstrukturer: en sjukförsäkring som i princip utgör en renodlad inkomstbortfallsförsäkring, en fristående föräldraförsäkring, en standardförsäkring för studerande samt en fristående arbetsskadeförsäkring.

5.3.6 Socialförsäkringsutredningen med tre alternativ att överväga

Socialförsäkringsutredningens uppdrag var att göra en genomgripande analys av socialförsäkringen i ett brett perspektiv. Syftet med utredningen var att ta fram underlag och analyser av socialförsäkringen för att dessa skulle kunna utgöra grund för

⁸ SOU 2003:50.

den redan då planerade parlamentariska socialförsäkringsutredningen.⁹

Utredningen pekade i sitt slutbetänkande, *Mera försäkring och mera arbete* (SOU 2006:86), på behovet av att förstärka försäkringen, att skapa en ökad försäkringsmässighet. Som en del i detta analyserades möjligheten att förändra inkomstunderlaget SGI.

Utredningen konstaterade att SGI-reglerna visserligen i teorin ligger nära ett slags försäkringsmässigt ideal i termer av att uppskatta skadefallet eftersom det är den inkomst som den försäkrade skulle ha intjänat under försäkringsfallets tid som läggs till grund för ersättningen. Dock konstaterades att det principiellt och praktiskt uppstår problem. Kopplingen mellan premier och förmåner är svag, utfallet för den enskilde kan variera kraftigt beroende på när han eller hon blir sjuk och utrymmet för förhandling om vilken ersättning som är den rätta blir stort. Vidare konstaterades att en person i praktiken inte behöver ha arbetat alls för att kvalificera för ersättning, att det kan räcka med att ha fått en anställning eller startat ett eget företag. Utredningen pekade också på effekten av SGI-skyddsreglerna som innebär att den som en gång fått en hög SGI fastställd kan behålla den mycket länge, utan att arbeta, bara han eller hon agerar enligt skyddsreglerna.

Följande behov ansågs behöva tillgodoses med en ny modell för inkomstunderlagets fastställande: att skapa ökad tydlighet för de försäkrade, att skapa en bättre överensstämmelse med tanken om att det är betald premie som ger rätt till ersättning och att tydliggöra arbetslinjens idé om att de inkomstbaserade försäkringarna ska stimulera till arbete. Tre alternativ för att reformera inkomstunderlaget presenterades:

- En modell som bygger på SGI.
- En modell med någon form av historiskt inkomstbegrepp.
- En modell som bygger på principerna i sjuklönelagen.

⁹ Riksdagen beslutade i december 2004 om ett tillkännagivande till regeringen om att en parlamentarisk utredning om socialförsäkringarna skulle tillsättas, bet.2004/05:SfU1.

En modell som bygger på SGI skulle vara den minst omfattande förändringen, menade utredningen och hänvisade till de förslag som tidigare lagts av SGI-utredningen (SOU 2003:50) och i departementspromemorian *Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.* (Ds 1999:19). Förslagen kunde enligt utredningen utgöra kärnan i vad som beskrivs som en minimireform. Huvuddragen var två: Det första var att skapa en ökad tydlighet när det gäller vad som ska krävas för att en inkomst ska anses varaktig framåt i tiden. Det andra var att ersättningen vid de olika tillstånd som ingår i SGI-skyddad tid i betydligt större utsträckning hanteras inom andra system.

Styrkan i en modell med någon form av historiskt inkomstbegrepp var, enligt utredningen, framför allt tydlighet, begriplighet och en stark koppling till arbete. Samtidigt pekade utredningen på att historiska och framtida inkomster kan vara väldigt olika och att en svaghet blir att den som påtagligt förändrar sina arbetsförhållanden riskerar att få ett fastställt inkomstunderlag som ligger långt ifrån – lägre eller högre – den reella inkomstförlusten.

I en modell med ett historiskt inkomstbegrepp menade utredningen att problemet med skyddade tider kan underlättas genom att olika inkomstrelaterade transfereringar kan ingå i inkomstbegreppet, antingen som de är eller omräknade till bakomliggande inkomst. Utredningen påpekade dock att ett historiskt inkomstbegrepp innebär att en kvalifikationstid skapas i försäkringen och att frågan om någon form av grundnivå därför bör ses över.

En modell som bygger på principerna i sjuklönelagen skulle baseras på att arbetsgivaren står för utbetalningarna under hela frånvaron och i sin tur får ersättning från försäkringsgivaren. Fördelen skulle enligt utredningen vara att arbetsgivaren rimligen är den som bäst kan uppskatta den reella inkomstförlusten. Modellen skulle emellertid innebära en tydlig boskillnad mellan å ena sidan anställda och å andra sidan övriga försäkrade såsom arbetslösa och egenföretagare.

Utredningen ansåg det önskvärt att egenföretagare ingick i den allmänna sjukförsäkringen, men menade att ersättningen måste kopplas tydligare till taxerad inkomst och därmed inbetalade avgifter till försäkringen. Vidare påpekades ett behov av att i en sådan modell skapa ett alternativt system för arbetslösa och för studerande. För arbetslösa förespråkades att ersättning från arbetslöshetsförsäkringen läggs till grund för inkomstunderlaget. För studerande ansåg utredningen att inkomsttryggheten utslutande borde hanteras inom studiemedelssystemet.

Också gruppen med svag relation till en arbetsgivare pekades ut som en grupp som kan kräva särskilda lösningar. Eventuellt kunde ett inkomstunderlag fastställas utifrån taxerad inkomst eller så borde SGI fortsatt gälla för denna grupp, menade utredningen.

5.3.7 Försäkringskassans förstudier om historisk inkomst som beräkningsgrund för dag ersättning

Försäkringskassan genomförde under 2007–2008 ett projekt i syfte att undersöka möjligheterna att använda ett historiskt automatberett inkomstunderlag för Försäkringskassans dag ersättningar.¹⁰ Försäkringskassan sammanfattade kritiken mot SGI i tre punkter:

- urgröpfung av arbetslinjen,
- krångliga regler och kostsam administration, samt
- bristande förutsägbarhet och rättssäkerhet.

Skatteverket utarbetade 2007 ett förslag till hur månatliga inkomstdata skulle samlas in via en webbaserad lönecentral, skatta.se. Försäkringskassan menade att månatliga inkomstdata skulle ge helt andra förutsättningar att skapa ett inkomstunderlag. Den tillgängliga årliga taxeringen ger en eftersläpning och ett omfat-

¹⁰ Försäkringskassan (2007).

tande behov av särregler för dem med varierande inkomster eller för ny tillträdda.

Försäkringskassan resonerade kring hur ett historiskt rullande genomsnitt om exempelvis sex månader skulle kunna fungera och kring behovet av periodisering av inkomstuppgifterna med avseende på intjänande.

När det gäller egenföretagare hänvisade Försäkringskassan till den då pågående utredningen om trygghetssystem för företagare, se nedan. Mot bakgrund av att Försäkringskassan utgick från att ambitionen med att förändra SGI är att stärka sambandet mellan premier och förmåner samt att stärka inkomstbortfallsprincipen resonerade myndigheten kring att det ur den aspekten är olämpligt att bygga vidare på ett system med användandet av fiktiva inkomster under ett uppbyggnadsskede för företagare.

Två alternativa sätt att beräkna företagarinkomster under uppbyggnadsskede fördes fram. Den ena byggde på att skapa en försäkring med icke intäktrelaterade premier som grund för försäkringen, dvs. att företagarna få välja hur mycket premier de betalar in och sedan får ett försäkringsskydd baserat på inbetalda avgifter. Den andra modellen byggde på att använda tidigare fastställda pensionsgrundande inkomster.

5.3.8 Trygghetssystemen för företagare

I oktober 2008 lämnade utredningen om trygghetssystemen för företagare sitt betänkande¹¹. Utredningen hade i uppdrag att se över företagarnas försäkringsvillkor i trygghetssystemen och lämna förslag på tydligare och bättre regler. En utgångspunkt var att det skulle skapas en ökad balans i villkoren för och behandlingen av företagare och anställda i trygghetssystemen. Utredningen hade också i uppdrag att kartlägga hur mycket företagen betalar in till trygghetssystemen i förhållande till hur mycket som betalas ut och som utgångspunkt skulle det finnas en tydlig

¹¹ SOU 2008:89.

koppling mellan den avgift som betalas in och den ersättning som erhålls i sjukförsäkringen. Utredningen hade att så långt som möjligt lämna förslag till neutrala regler i förhållande till val av associationsform.

Utredningen förslög att personer i fåmansbolag som äger minst tio procent av rösterna i fåmansföretag skulle få möjlighet att anmäla till Försäkringskassan att deras inkomst av arbete skulle betraktas som inkomst av annat förvärvsarbete. De fåmansföretagare som gjorde sådan anmälan skulle debiteras arbetsgivaravgifter enligt de avgiftssatser som anges i egenavgifterna och kunna välja karenstid.

Vad gäller SGI föreslog utredningen att den skulle fastställas utifrån den senaste taxeringen. Som alternativ regel, om det var mer förmånligt för den försäkrade, föreslogs att SGI skulle fastställas som genomsnittet av de två högsta av de tre senaste taxeringsårens inkomster av eget arbete.

Utredningen föreslog att utbetald SGI-beräknad ersättning och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen skulle räknas upp med faktorn 1,25. Hela underlaget skulle sedan räknas om med löneindex som motsvarade löneutvecklingen i landet.

Jämförelseinkomsten, som innebar en begränsning av SGI eftersom denna inte fick beräknas till ett högre belopp än vad en anställd skulle ha i inkomst för liknande arbete, föreslogs avskaffas. Motivet var att skapa neutralitet mellan företagare i olika företagsformer.

När en verksamhet startas saknas förutsättningar för att fastställa företagares SGI utifrån taxerad inkomst av annat förvärvsarbete. För att hantera uppbyggnadsskedet föreslog utredningen att en egenföretagare som startar en näringsverksamhet under de första 36 månaderna aldrig skulle ha en fastställd SGI beräknad till lägre belopp än vad företagaren hade som anställningsinkomst innan företaget startades.

Som alternativ föreslogs att SGI skulle kunna bestämmas med hänsyn till den inkomst av annat förvärvsarbete som egenföretagaren kunde antas komma att redovisa i den allmänna själv-

deklarationen, om denna uppskattning skulle visa en högre SGI än den tidigare anställningsinkomsten.

Utredningen föreslog även att en särskild reglering skulle göra att företagare åtminstone tillförsäkrades sjukpenning på en viss lägsta nivå. Detta skulle dock inte gälla för kombinatörer.

För kombinatörer ansåg utredningen inte att det fanns skäl att förändra reglerna om att utgångspunkten vid fastställande av SGI skulle vara inkomst av anställning. För att inte överkompenseras under uppbyggnadsskedet föreslogs en avräkningsregel.

Utredningen kompletterades med en PM (dnr N2008/6738/ENT). I denna PM föreslogs den regel som sedan kom att införas, nämligen att företagaren under ett uppbyggnadsskede om 24 månader garanteras en SGI motsvarande minst skäligen avlöning för liknande arbete för annans räkning.

5.3.9 Slutsatser från tidigare utredningar

Sedan början av 1990-talet har inkomstunderlaget för dag-ersättningar i socialförsäkringen varit föremål för en rad olika utredningar och analyser. Ett flertal förslag till mer eller mindre omfattande förändringar har lämnats. Bakgrunden till de olika reformförslagen har varit att försöka justera en del av de problem som uppmärksammats i dagens socialförsäkringssystem. I detta avsnitt sammanfattas den viktigaste kritiken mot dagens socialförsäkring, såsom tidigare utredningar sett på den.

En återkommande kritik mot det nuvarande systemet har varit att kopplingen mellan ersättning och inkomstbortfall är bristfällig. Detta har uppmärksammats av bl.a. RFV, IBIS-utredningen och Socialförsäkringsutredningen. De har då syftat dels på att de skyddsvärda situationerna gör att det går att få ersättning utan att det uppstår något inkomstbortfall, dels på att kopplingen mellan avgifter och rättigheter är svag eftersom det saknas kvalifikationsvillkor i försäkringen. Å andra sidan har exempelvis SAK sett avsaknaden av kvalifikationstid som en fördel.

En annan kritik som återkommer i flera av utredningarna på området är bristande förutsebarhet och rättssäkerhet på grund av det komplicerade regelverket. I Socialförsäkringsutredningen lyftes att ersättningen kan variera mycket beroende på när ett sjukfall inträffar och även på den försäkrades förmåga att själv driva sin sak.

Även i IBIS-utredningen pekades på svårigheterna för den enskilde att bedöma vilken ersättning som utgår vid sjukdom. IBIS-utredningen lyfte också det faktum att inkomstunderlaget fastställs först när skadan redan skett som ett grundläggande problem.

Regelverket för skyddsvärda situationer har återkommande lyfts som ett problem, inte minst av SGI-utredningen som pekade på en utveckling bort från inkomstbortfallsprincipen och till försörjningsstöd i och med skyddsreglerna, att systemet kännetecknas av godtyckliga gränsdragningar samt att regelverket är komplicerat och administrativt krävande.

Frågan om en historisk ersättningsgrund har diskuterats under lång tid och förordats av vissa utredningar, medan andra har avfärdat den. Flera utredningar har föreslagit att historiska inkomster skulle kunna vara ett sätt att minska de upplevda problemen och att göra det tydligare för den enskilde vilken ersättning han eller hon har rätt till, däribland RFV, IBIS och Socialförsäkringsutredningen.

Argumenten mot en historisk ersättningsgrund har främst handlat om att inkomsterna skulle vara inaktuella. Argumentationen har dock vanligen utgått från att det är den årligen taxerade inkomsten som skulle användas som underlag och inte de månadsuppgifter som föreslås av Månadsuppgiftsutredningen. Det har då pekats på en rad negativa aspekter som oönskade fördelningseffekter och att en kvalificeringstid kopplad till en historisk ersättningsgrund har bedömts drabba dem som är nytillträdde och dem som har svag anknytning på arbetsmarknaden.

SAK menade att en historisk ersättningsgrund skulle bli svåröverblickbar för de försäkrade på grund av behov av omfattande

särreglering och även på grund av att ersättningens storlek skulle komma att bli svår att förutse.¹²

Något förslag om införande av historisk SGI har inte förelagts riksdagen. Däremot har regeringen aviserat en avsikt att övergå till ett historiskt inkomstunderlag i socialförsäkringen¹³. I tabellen nedan sammanfattas de olika för- och nackdelar med en framåtblickande antagandeinkomst (SGI) och ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag som har lyfts i olika utredningar. Eftersom alla de nackdelar med skyddsvärda situationer som har lyfts av tidigare utredningar inte är specifikt knutna till SGI betraktas de varken som för- eller nackdelar.

Tabell 5.1 För- och nackdelar med ett inkomstunderlag baserat på framåtblickande inkomster (SGI) respektive historiska (faktiska) inkomstuppgifter

Framåtblickande inkomster (SGI)	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Aktuell inkomst ger snabbt genomslag för förändringar. • Försäkringsskydd från första arbetsdagen. • De flesta har jämna inkomster och för dem fungerar SGI-måttet väl. • Nära koppling till att försöka fånga inkomstbortfallet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personer som har arbetat tidigare men har svårt att påvisa framtida inkomster kan drabbas. • Vissa typer av ärenden innebär omfattande administration. • Svårigheten att i vissa fall bedöma inkomstbortfallet kan göra att ersättningen blir en förhandlingsfråga.
Historiska (faktiska) inkomster	
Fördelar	Nackdelar
<ul style="list-style-type: none"> • Tydligare samband mellan inkomster och rättigheter i försäkringen. • Ökad förutsebarhet genom att det går att i förväg veta vilken ersättningen kommer att bli. • Kan ge administrativa vinster. 	<ul style="list-style-type: none"> • Under en tid genomslag för gammal inkomst, bl.a. vid arbetstidsförändringar, kan ge sämre koppling till inkomstbortfall. • Inträdet behöver hanteras med särregler. • Osäkerhet kring de fördelningsmässiga effekterna.

¹² SOU 1996:113.

¹³ Prop. 2007/08:1 UO 10, s. 27.

5.4 Internationella erfarenheter

En viktig utgångspunkt vid allt förändringsarbete är att tillvarata tidigare erfarenheter av likartade förändringar inom relevanta områden. Eftersom inga tidigare erfarenheter finns kring användandet av historiska inkomstuppgifter i Sverige när det gäller socialförsäkringens dagersättningar blir det naturligt att blicka utanför landets gränser och försöka samla de erfarenheter som finns kring detta från andra länder. I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att studera hur andra länder, med likartade problem med de offentliga trygghetssystemen vid sjukdom och arbetslöshet som Sverige har, hanterat dessa. Mot denna bakgrund har kommittén genomfört en enkät riktad till medlemsstaternas representanter i Europeiska unionens administrativa kommission för social trygghet för migrerande arbetstagare (AK)¹⁴.

I enkäten ombads de tillfrågade besvara om deras respektive medlemsstats socialförsäkringssystem: (1) har kontantförmån vid sjukdom baserad på inkomstbortfall; om ja, (2) hur insamling av inkomstunderlag för förmånen går till (elektroniskt eller manuellt) och (3) vilken tidsperiod som tas i beaktande vid beräkning/fastställande av förmånen.

Kommittén vill i detta sammanhang påtala de svårigheter som finns gällande jämförelser mellan olika länders system. I många fall skiftar förutsättningarna i länderna vad gäller t.ex. arbetsmarknadens funktionssätt och demografi. Olika förutsättningar medför att en lösning som fungerar bra i ett land fungerar sämre i ett annat. Det är även viktigt att poängtera att dessa frågor endast är avgränsade för att ge en yttlig bild av hur fastställandet av förmånen i respektive land går till. För en mer heltäckande bild behövs således ytterligare information om exempelvis kvalificeringsvillkor och ersättningsperiodens längd. Värt att notera är dessutom att endast åtta av de 31 tillfrågande länderna svarade på enkäten.

¹⁴ I AK ingår totalt 31 länder. Förutom EU-medlemsstaterna ingår även Island, Norge och Liechtenstein genom EES-avtalet och Schweiz genom avtalet om fri rörlighet för personer.

Med detta i beaktande kan kommittén se två tydliga skillnader mellan Sverige och de övriga länder som svarat på enkäten. I Sverige fastställs nivån på SGI:n utifrån de inkomster som en försäkrad *kan antas få* under loppet av ett år. I de andra europeiska länderna som besvarat enkäten fastställs ersättningen utifrån de inkomster som den försäkrade *har haft* innan sjukdomsfallet. Ett annat särdrag är att det i Sverige i första hand är den enskilde försäkrade som ska påvisa sin (förväntade) inkomst till skillnad från de andra länderna, där det i första hand är den försäkrades arbetsgivare som rapporterar dessa uppgifter. En mer detaljerad redovisning av enkätundersökningen och dess resultat återfinns i bilaga 5.

6 Ramtiden

Vid en eventuell övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster, behövs en fastställd tidsperiod inom vilken inkomster tas i beaktande då inkomstunderlaget ska fastställas. Denna tidsperiod benämns fortsättningsvis ramtid. De månader som infaller under denna ramtid och som ingår i inkomstunderlaget benämns fortsättningsvis beräkningsmånader. I detta kapitel diskuteras för- och nackdelar med kort respektive lång ramtid samt olika alternativ till att utforma inkomstunderlaget baserat på historiska (faktiska) inkomster. Två sådana exempel som kommittén diskuterar är dels ett inkomstunderlag som består av de bästa månaderna under ramtiden, dels en kombination av korta och långa ramtider där det mest förmånliga för individen väljs.

Utifrån de principiella resonemang som förs i föregående kapitel är det rimligt att fundera kring hur en ramtid och beräkningsmetod, som använder historiska (faktiska) inkomster och som ger ett rimligt utfall vid tillfälliga inkomstförändringar, kan skapas. Oavsett om inkomsten varierar mycket eller lite är inkomstryggheten vid sjukdom eller föräldradighet central för att skapa legitimitet för socialförsäkringssystemet. Socialförsäkringssystemet behöver därför utformas så att det klarar av att möta de specifika krav på inkomstrygghet som finns hos såväl dem vars inkomst varierar lite som hos dem vars inkomst varierar mycket.

6.1 Betydelsen av olika ramtid

För de allra flesta individer på arbetsmarknaden sker inte så dramatiska förändringar av inkomsten från en månad till en annan. Den genomsnittliga inkomstutvecklingen följer oftast en jämn ökningstakt med lönejusteringar en gång per år. Även om inkomsten oftast inte förändras särskilt mycket kommer dock i princip samt-

liga individer vid något eller några tillfällen under ett arbetsliv uppleva att inkomsten förändras relativt kraftigt. Det kan vara i samband med ett arbetsgivarbyte, en befordran till annan tjänst hos befintlig arbetsgivare, en löneökning som ligger över den genomsnittliga eller en förändring av arbetstiden. Även för dem med förhållandevis normal inkomstutveckling är det således viktigt med ett socialförsäkringssystem som ger inkomsttrygghet även vid relativt stora inkomstförändringar.

Ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag innebär dock att det i situationer när individens inkomst förändras tar ett visst antal månader innan inkomstunderlaget svarar mot det som är individens aktuella inkomst. Valet av ramtid och beräkningsmetod blir i detta sammanhang betydelsefullt. Olika individer kan gynnas av olika längder på ramtiden. Om rättsäkerheten och förutsebarheten är viktiga egenskaper i ett socialförsäkringssystem blir det under en övergångsperiod nödvändigt att leva med ett inkomstunderlag som inte helt och hållet motsvarar individens aktuella inkomst. För systemets legitimitet krävs dock att denna skillnad inte är allt för stor och att avvikelsen från den aktuella inkomsten inte fortgår under allt för lång tid.

6.1.1 Kort respektive lång ramtid

För personer med fasta jämna inkomster, som inte varierar över tiden, har ramtidens utformning en underordnad betydelse. För personer med ojämna inkomster eller för dem som är nyttillträdda på arbetsmarknaden blir däremot ramtidens utformning betydelsefull för hur inkomstunderlaget kommer att variera över tiden. Med valet av ramtid styrs till viss del hur mycket inkomstunderlaget ska tillåtas variera och i slutänden hur den utbetalda ersättningen varierar.

En lång ramtid ser till individens långsiktiga stadigvarande inkomstförhållanden. Fördelen med lång ramtid är att den i större utsträckning jämnar ut variationer över tid och på så sätt skapar en större förutsebarhet för individen om vilken ersättning denne är berättigad till. En lång ramtid skapar således en stabilitet i inkomstunderlaget, vilket innebär att det tar relativt lång tid innan ändrade inkomstförhållanden påverkar inkomstunderlaget och ersättningen fullt ut. En nackdel med långa ramtider blir därmed att relativt inaktuella inkomster finns med i inkomstunderlaget under en förhållandevis lång tid. Den ersättning individen har rätt till riskerar i

ett sådant system att ha dålig koppling till individens aktuella inkomst och därmed ge ett förhållandevis dåligt skydd vid skada. Det inkomstbortfall som då ersätts blir utifrån den genomsnittliga levnadsstandard individen har haft under en relativt lång period före skadetillfället.

En lång ramtid riskerar också att skapa sämre drivkrafter till arbete. Det beror på att om arbetstiden och därmed individens inkomst minskar, kan den ersättning individen har rätt till från försäkringen i vissa fall överstiga den inkomst individen har vid arbete. På samma sätt uppstår en eftersläpning av inkomstunderlaget vid en inkomstökning. Det kan innebära avsevärt lägre ersättningsnivå i förhållande till individens aktuella inkomstförhållanden, vilket kan påverka principen om god inkomsttrygghet.

En lång ramtid gör också att det tar lång tid för nytillträdande att uppnå ett fullt underlag för ersättning. Därmed blir kvalificeringstiden in i försäkringen längre än vid en kort ramtid. Denna potentiella nackdel med en längre ramtid kan dock hanteras med särskilda regler för nytillträdande, vilket diskuteras i avsnitt 8.1.

Om det huvudsakliga problemet med en lång ramtid är att det blir en dålig koppling mellan inkomstunderlaget och den aktuella inkomsten kan en kort ramtid vara att föredra. En kort ramtid har fördelen att den knyter an till individens aktuella inkomstförhållande på ett tydligare sätt. Därmed kommer variationer i individens inkomster att få ett tydligare genomslag på inkomstunderlaget och den utbetalade ersättningen. En kort ramtid kan dock vara både gynnande och missgynnande för personer med varierande inkomster. Vid exempelvis säsongarbete är det inte ovanligt att en stor del av årsinkomsten intjänas under en begränsad period. En kort ramtid ger å ena sidan ett bättre skydd vid sjukdom som inträffar under perioden med arbete, men innebär å andra sidan att individen kan stå utan ersättning om skadan inträffar under perioden då arbete inte utförs. En tydlig nackdel med korta ramtider är därmed att individens ersättning kommer kunna variera förhållandevis mycket beroende på när skadefallet inträffar. Det innebär en sämre överblickbarhet för individen och kan skapa en osäkerhet kring vilken ersättning denne egentligen har rätt till. Såväl rättssäkerhet och förutsebarhet riskerar att försämrats jämfört med en längre ramtid.

Ytterligare ett problem med en kort ramtid är att den kommer vara mer känslig för den eftersläpning av inkomstuppgifter som av administrativa skäl kommer finnas i ett system baserat på historiska (faktiska) inkomster, se diskussionen i kapitel 3.

Tabell 6.1 För- och nackdelar med kort respektive lång ramtid

	Kort ramtid	Lång ramtid
Fördelar	+ Mer aktuella inkomster.	+ Utjämnar variation (både faktisk variation i arbetsinsats och p.g.a. administrativa skäl).
	+ Snabbare inträde till full ersättning.	+ Mäter stadigvarande arbetsinsats.
		+ Harmonisering med arbetslöshetsförsäkringen.
Nackdelar	– Endast liten utjämning av variation (både faktisk variation i arbetsinsats och p.g.a. administrativa skäl).	– Inaktuella inkomster följer med länge.
	– Ingen harmonisering med arbetslöshetsförsäkringen.	– Lång uppbyggnad.

Sammanfattningsvis handlar valet mellan kort och lång ramtid om hur tydlig koppling till aktuella inkomstförhållanden som föredras. Längre ramtider skapar ett skydd som varar under längre perioder. Ersättningen blir inte lika tydligt kopplad till den aktuella inkomsten, men individer med varierande inkomster riskerar i mindre utsträckning att bli utan ersättning. I tabell 6.1 sammanfattas ovanstående resonemang och för- och nackdelar med kort respektive lång ramtid jämförs. Beroende på preferenser kan det som är en fördel med en kort tidsperiod bli en nackdel med en lång och vice versa.

Vilken längd på ramtiden som kan anses vara mest rättvisande beror också på längden på den frånvaroperiod som ska ersättas. Med ett antagande om att frånvaron sträcker sig över en vecka eller två är en kort ramtid lämplig, medan en lång ramtid är bättre vid ett antagande om lång frånvaro. Problemet är förstås att det ofta inte går att på förhand veta hur lång frånvaron blir. Att avgöra vad som är en lämplig ramtid innebär alltså ett dilemma. Det går inte heller att veta hur en individs inkomster egentligen hade varit om inte försäkringsfallet hade inträffat.

6.1.2 Ska alla månader under ramtiden räknas in?

Ett alternativ till ett renodlat system med antingen kort eller lång ramtid är att endast låta ett urval av de månader som ingår i ramtiden ligga till grund för inkomstunderlagets beräkning. Fördelen med ett sådant system är att det är mer "förlåtande" mot månader med låg inkomst. Om ramtiden sätts relativt lång och individen kan välja de bästa månaderna under ramtiden kan fördelarna från både ett system med en lång och en kort ramtid till viss del tillvaratas. Om exempelvis de nio bästa månaderna under en ramtid om tolv månader ingår i inkomstunderlaget tillåts individen ha tre sämre månader utan att detta påverkar inkomstunderlaget och den utbetalade ersättningen.

Om ett positivt urval av månader används i stället för samtliga månader under ramtiden blir inkomstunderlaget större för de individer som har varierande inkomster. Tillfälliga inkomstsänkningar slår inte igenom på den utbetalade ersättningen och det som i någon bemärkelse är individens vanligen förekommande inkomst kommer att skyddas.

Ett system med ett positivt urval av månader tar således en större hänsyn till tillfälliga avbrott i förvärsarbetet eller tillfälligt ändrade inkomstförhållanden. Om skyddsvärda situationer hanteras genom att räkna upp transfereringsinkomster i inkomstunderlaget kan de negativa effekter som detta kan ha på inkomstunderlagets storlek delvis hanteras genom att månader med lägre eller ingen ersättning räknas bort då inkomstunderlaget fastställs. För dem med återkommande sjukfrånvaro, exempelvis personer med kroniska sjukdomar, är det däremot inte säkert att det hjälper att få räkna bort vissa månader. För denna grupp kan därför undantag från huvudprincipen övervägas. Dock bör det påpekas att införandet av ett positivt urval av månader kan leda till ett mer svåröverskådligt system för den enskilde jämfört med en modell med en rak ramtid.

Inkomstunderlag konstruerade utifrån ett positivt urval av ramtidens månader är ingen ny företeelse i välfärdssystemen. I arbetslöshetsförsäkringen har tidigare tillämpats ett system där de sex bästa och även sex senaste av ramtidens tolv månader använts vid beräkningen av ersättning. I sjuk- och aktivitetsersättningen används de tre högsta årsinkomsterna inom ramtiden. Bakgrunden till detta är bl.a. individer som träder in i framför allt sjukersättningen ofta har perioder av arbetsoförmåga innan sjukersättning beviljas. Det har

inte ansetts önskvärt att låta detta minska nivån på sjukersättningen.

6.2 Behövs flera alternativa beräkningssätt?

I tidigare avsnitt konstateras att korta och långa ramtider har olika för- respektive nackdelar. Olika individer gynnas således av olika ramtider. För en enskild individ kan det också variera över året huruvida en kort eller lång ramtid är mest fördelaktig, beroende på hur arbetet förläggs över året. Att hitta en enskild utformning av beräkningsgrunden som täcker in alla dessa specifika krav är omöjligt. Att ha allt för många olika sätt att beräkna inkomstunderlaget blir dock oöverskådligt. Det kan därför vara klokt att begränsa utformningen av beräkningsgrunden så att den blir överblickbar och administrativt hanterbar.

För att svara upp mot de krav på flexibilitet som ställs på socialförsäkringssystemet kan dock ett system med två olika alternativa beräkningssätt övervägas. Det skulle kunna vara ett där beräkningsperioden är relativt kort och ett där beräkningsperioden är relativt lång, och där individen får välja det som är mest förmånligt i den aktuella situationen. Därmed skulle det kunna skapas ett socialförsäkringssystem som är tillräckligt flexibelt för att utgöra ett gott skydd i de flesta aktuella situationer på dagens arbetsmarknad.

Frågan om individens möjlighet att välja vilken beräkningsperiod som ersättningens ska grundas på kan dock diskuteras. Ett alternativ är att gynnanderegeln och möjligheten att välja ramtid bara tillämpas för en viss grupp individer, där det med relativt stor säkerhet går att förutspå att de aktuella inkomsterna kommer att bestå framöver. Denna grupp skulle exempelvis kunna selekteras ut efter anställningsförhållande. Det innebär dock att Försäkringskassan på lämpligt sätt måste inhämta uppgifter som blir avgörande för om en kortare beräkningsperiod kan tillämpas.

Tanken om olika lösningar för olika grupper är inte ny. Tidigare utredningar har lyft tanken om att ha olika principer för olika grupper när det gäller ersättningsgrunden.¹ Att skapa olika regelverk för olika grupper kan dock medföra problem. Det är svårt att avgränsa och ringa in olika grupper. Att använda sig av exempelvis anställningsform är inte okomplicerat. En tillsvidareanställning är ofta just tills vidare och stabil, men den kan också vara högst osäker

¹ Se exempelvis IBIS-utredningen SOU 1997:85.

i exempelvis ett litet företag med varierande efterfrågan på arbetskraft. Att exkludera dem som under en längre tid arbetat i korta vikariat men faktiskt arbetat heltid från reglerna som passar just heltidsarbetande bäst, är heller inte önskvärt.

Ytterligare invändningar är att risken att skapa oavsiktliga styreffekter ökar och att det med ett system med månadsuppgifter finns anledning att så långt som möjligt hålla sig till de uppgifter som inrapporterats i detta system och inte utan goda skäl inhämta kompletterande uppgifter på annat sätt.

6.3 Exempel på hur olika ramtider påverkar ersättningen

För att få en bättre förståelse för hur olika ramtider och beräkningssätt påverkar individens inkomstunderlag och ersättning, redovisas i detta avsnitt ett antal typexempel. Typexemplen exemplifierar ett antal olika situationer där det kan antas att en övergång till ett historiskt (faktiskt) beräknat inkomstunderlag kan skapa problem. Detta handlar framför allt om grupper som har en oregelbunden förläggning av sin arbetstid under året, som säsongarbetare eller deltidsarbetande.

I detta avsnitt jämförs ett antal olika alternativa utformningar av ramtid och inkomstunderlag baserade på historiska (faktiska) inkomster. De tolv, sex och tre senaste månaderna under ramtidens tolv månader samt de nio bästa under en ramtid på tolv månader analyseras. Som jämförelse redovisas även hur utfallet för dessa individer blir enligt dagens regelverk baserat på SGI.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att typfallsanalyser av den art som här presenteras är teoretiska konstruktioner vars främsta syfte är att tydliggöra vissa stiliserade effekter. I en teoretisk modell kan det antas att en individ permanent går från heltidsarbete till deltidsarbete strax före ett sjukdomsfall eller föräldraledighet, men att förändringen är permanent är bara ett antagande i modellen. I verkligheten kanske en sådan individ byter arbetstid återkommande. Vad som ger den bästa prognosen av den framtida inkomsten är således inte helt självklart i praktiken. Resultaten från de typfall som presenteras här måste därför tolkas med dessa osäkerheter i beaktning.

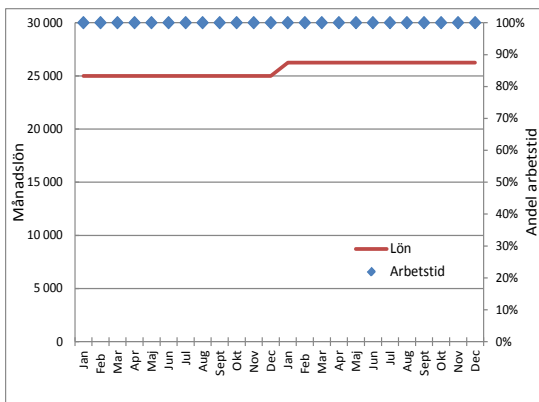
Typfall 1: Stabil löneinkomst, tre procents löneökning

För många människor varierar inte inkomsten särskilt mycket mellan olika månader. Den förändring av inkomsten som sker, sker i samband med lönerrevision vid något enstaka tillfälle under året. Figur 6.1a) visar ett exempel på hur löneinkomsten kan se ut för en sådan person. I exemplet antas att personen hade en lön på 25 000 kronor per månad under år 1 och får en löneökning med tre procent under år 2, vilket ger en månadslön på 25 750 kronor.

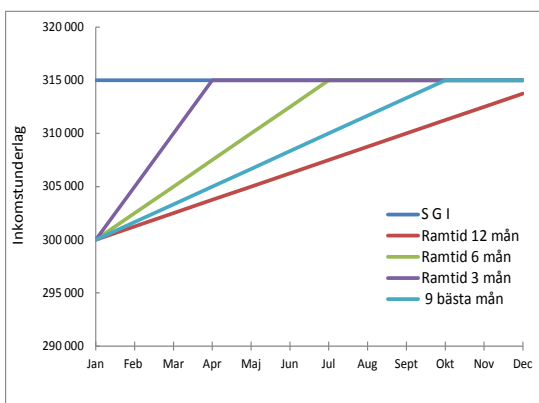
Om en person med inkomster enligt exemplet nedan blir sjuk under den första månaden år 2, kommer den historiska (faktiska) inkomsten att vara lägre än den förväntade framtida inkomsten. Detta beror på att den historiska (faktiska) inkomsten inte beaktar den lönejustering som skett första månaden år 2. Av figur 6.1b) framgår hur olika längder på ramtiden påverkar inkomstunderlaget. Lång ramtid innebär att det tar längre tid från det att lönejusteringen inträffar till dess att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget och SGI:n blir lika stora. En ramtid på tolv månader innebär att det tar 13 månader innan de blir lika stora. Med en ramtid på sex månader tar det sju månader och med en ramtid på tre månader tar det fyra månader innan de olika inkomstunderlagen sammanfaller. Att välja de nio bästa månaderna under en ramtid på tolv månader gör i detta exempel att det tar tio månader innan ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag sammanfaller med SGI:n.

Figur 6.1 Lön, arbetstid, historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, SGI och ersättning för person med löneökning tre procent

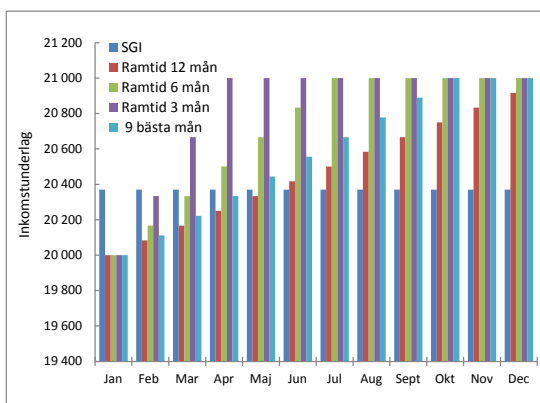
a) Lön och arbetstid, år 1 och år 2



b) SGI och historiska (faktiska) inkomster, år 2



c) Ersättningens storlek vid olika ramtider, år 2



Även om det historiska (faktiska) inkomstunderlaget är lägre än SGI:n under en övergångsperiod behöver detta inte automatiskt betyda att ersättningen blir lägre i ett system som baseras på historiska (faktiska) inkomster. En övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster implicerar att faktorn 0,97 slopas vid beräkningen av ersättningen.² Det innebär att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget kan vara omkring tre procent lägre än SGI:n utan att själva ersättningen blir lägre. I exemplet i figur 6.1 där löneökningen är tre procent innebär det att den utbetalade ersättningen under den första sjukmånaden i stort sett blir lika oavsett om inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster eller SGI (givet att sjukfallet inträffar i januari som i figur 6.1c)). För sjukfall som inträffar månader efter lönejusteringen kommer ersättning att bli högre än i dagens system så länge löneökningen är tre procent eller lägre. Är löneökningen större än tre procent kommer det finnas månader då ersättningen baserad på historiska (faktiska) inkomster blir lägre än det som dagens regelverk ger. I takt med att fler och fler månader med den nya lönen ingår i inkomstunderlaget kommer ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster att öka och blir slutligen lika stort som SGI:n. I detta läge kommer ersättningen baserad på historiska (faktiska) inkomster alltid vara högre än i dagens system givet att faktorn 0,97 slopas.

Som framgår av exemplet i figur 6.1 kommer ersättningen baserad på historiska (faktiska) inkomster för personer med stabila inkomster i de allra flesta fall bli högre än i dag, oavsett vilken ramtid som väljs. För personer med stabila löneinkomster utan något specifikt variationsmönster har valet av ramtid inte någon större betydelse för systemets förmåga att generera inkomstskydd vid sjukdom eller föräldraledighet.

Typfall 2: Säsongsarbete under vinter och sommar

För personer med oregelbundna arbetsförhållanden blir valet av ramtid mer betydelsefullt. I detta exempel tänker vi oss en person med olika tillfälliga arbeten. Arbetet sker företrädesvis på deltid men någon månad förekommer heltidsarbete. Figur 6.2a) illustrerar individens inkomstförhållanden under en tvåårsperiod. I exemplet

² Faktorn 0,97 introducerades 2007 som en reduceringsfaktor av SGI:n i väntan på att historiska inkomstuppgifter skulle kunna användas i försäkringen.

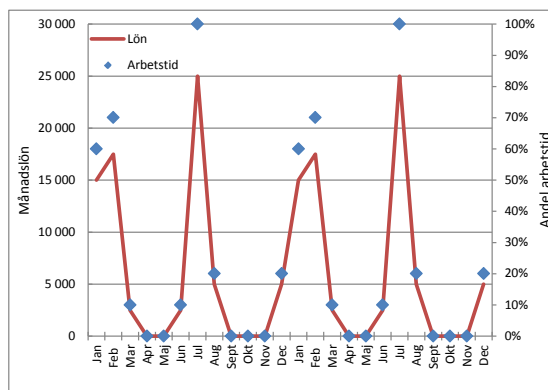
antas att grundlönen inte förändras under den studerade perioden. Resultatet av detta blir att den framåtblickande SGI:n sammanfaller med det historiska (faktiska) inkomstunderlaget.³

Ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag som baseras på färre än tolv månader innebär att inkomstunderlaget kommer att variera över året, beroende på när på året skadefallet inträffar. En kortare ramtid innebär större variation, men samtidigt en tydligare koppling till individens aktuella inkomstförhållanden. En ramtid som är tre månader innebär exempelvis att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget blir relativt lågt under månader som föregås av lite arbete. I gengäld blir det relativt högt under månader som föregås av mycket arbete. Ett system med möjlighet att välja de nio bästa månaderna under en ramtid på tolv månader innebär att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget skyddas från att minska allt för mycket under månader som föregås av lite arbete. Samtidigt blir inkomstunderlaget inte heller lika högt som under månader då individen arbetar mycket. Att kunna välja den mest förmånliga ramtiden i den aktuella situationen skulle vara ett relativt gynnsamt försäkringssystem för individer med ojämn arbetsfördelning över året.

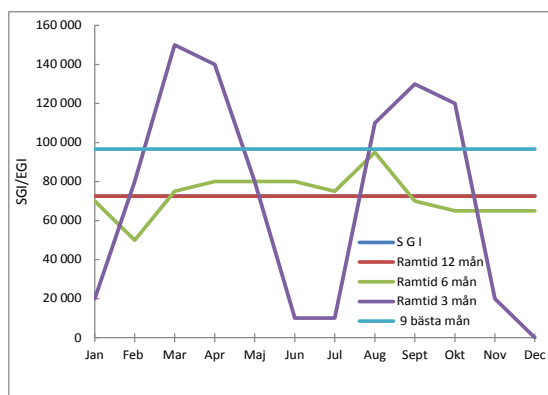
³ I figur 6.2b) syns enbart den historiska linjen då den döljer SGI-linjen.

Figur 6.2 Lön, arbetstid, historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, SGI och ersättning för person med säsongarbete under vinter och sommar

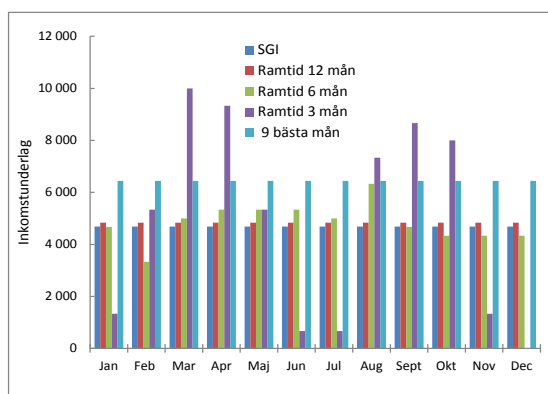
a) Lön och arbetstid, år 1 och år 2



b) SGI och historiska (faktiska) inkomster, år 2



c) Ersättningens storlek vid olika ramtider, år 2



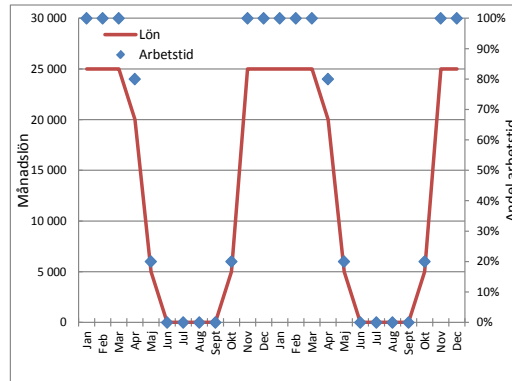
Typfall 3: Säsongsarbete enbart under vintersäsong

Ett annat exempel på oregelbunden arbetstidsförläggning är traditionellt säsongsarbete. I exemplet i figur 6.3 tänker vi oss en person som endast arbetar under vinterhalvåret. Inkomsten och arbetstiden under året framgår av figur 6.3a). Individens lön vid heltidsarbete antas vara 25 000 kronor per månad. Även i detta exempel kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget baserat på tolv månader sammanfalla med SGI:n eftersom lönen varierar på samma sätt mellan de olika åren. Figur 6.3b) visar hur beräkningsgrunden förändras vid val av olika ramtider. Ramtider på tre eller sex månader innebär att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget förändras i takt med inkomsten medan en strikt tolv månaders ramtid eller de nio bästa av tolv månader ger samma historiska (faktiska) inkomstunderlag oavsett vilken månad sjukfallet inträffar.

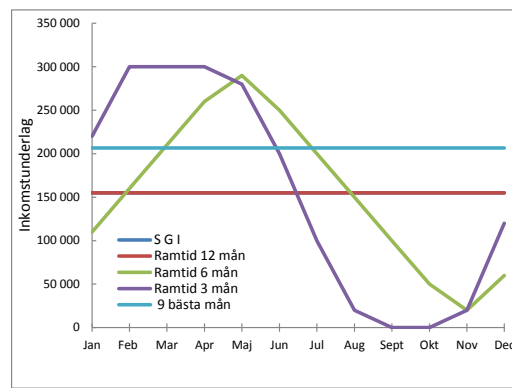
Ersättningen baserad på de olika inkomstunderlagen framgår av figur 6.3c). Av figuren framgår att även för säsongsarbetande individer skulle ett system med möjlighet att välja ramtid, beroende på när sjukfallet uppstår, vara fördelaktigt. För sjukfall som inträffar i början av året blir ersättningen högre än i dagens system om inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster med en ramtid på tre månader eller de nio bästa av tolv månader. För sjukfall som inträffar under senare delen av året blir en ersättning baserad på tre månaders historiska (faktiska) inkomster, betydligt lägre än i dagens system. En möjlighet att välja ramtid skulle innebära att individens ersättning inte skulle minska så mycket under månader då individen arbetar lite.

Figur 6.3 Lön, arbetstid, historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, SGI och ersättning för person med säsongarbete enbart under vintersäsong

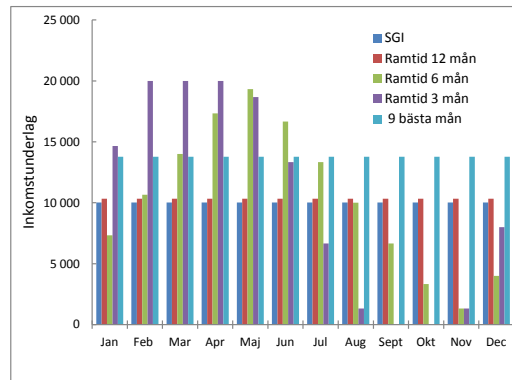
a) Lön och arbetstid, år 1 och år 2



b) SGI och historiska (faktiska) inkomster, år 2



c) Ersättningens storlek vid olika ramtider, år 2



Typfall 4: Övergång från deltidarbete till heltidsarbete

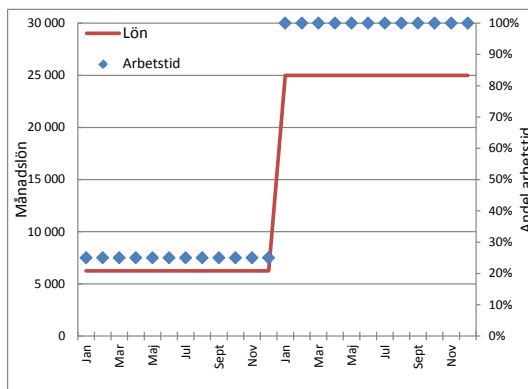
I detta typfall illustreras vad som händer för en person som förändrar sin arbetstid från deltid till heltid. Figur 6.4a) visar hur inkomstförhållandena ser ut i detta exempel. Med en lång ramtid kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget under en relativt lång period baseras på inkomstuppgifter som i huvudsak härstammar från perioden med deltidarbete. Därmed blir ersättningen under dessa månader betydligt lägre än vad dagens system med framåtblickande SGI ger. En kort ramtid innebär dock en relativt snabb anpassning till den aktuella inkomsten.

Med ett inkomstunderlag som baseras på tre månaders historiska (faktiska) inkomster kommer sjukfall som inträffar fyra månader eller senare efter arbetstidsförändringen, att ge en ersättning som är i paritet med dagens system. I praktiken kommer ersättning att vara högre än i dag eftersom faktorn 0,97 slopas. Även i detta fall skulle således ett socialförsäkringssystem med möjlighet att välja ramtid vara fördelaktigt för individen.

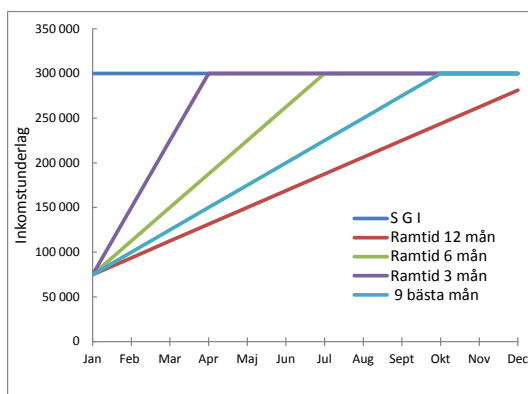
Den eftersläpning som sker med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i förhållande till dagens SGI kan dock motiveras med att arbete måste ha utförts under en viss tid för att få ersättning baserad på den nya inkomsten. I annat fall skulle incitament till taktiska arbetstidsförändringar i samband med exempelvis föräldraledighet skapas.

Figur 6.4 Lön, arbetstid, historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, SGI och ersättning för person som övergår från deltidsarbete till heltidsarbete

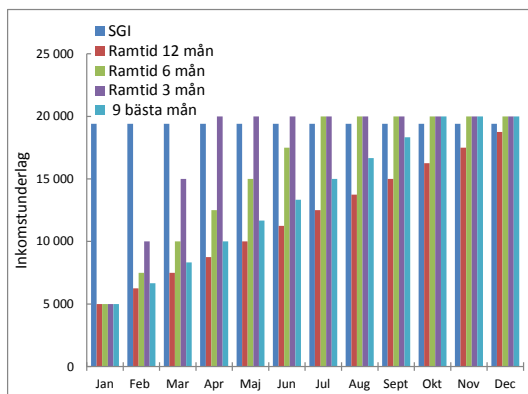
a) Lön och arbetstid, år 1 och år 2



b) SGI och historiska (faktiska) inkomster, år 2



c) Ersättningens storlek vid olika ramtider, år



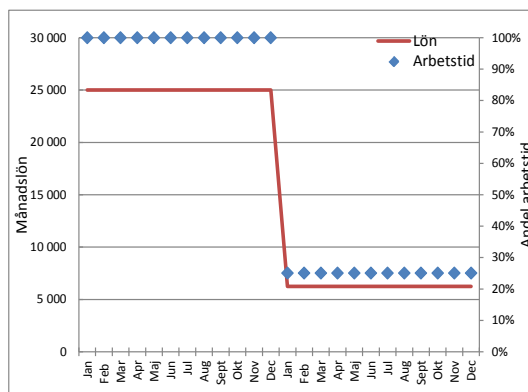
Typfall 5: Övergång från heltidsarbete till deltidarbete

Även för individer som gör den omvända arbetstidsförändringen, dvs. går från heltidsarbete till deltidarbete, skulle en kortare ramtid innebära en snabbare anpassning till de verkliga inkomstförhållandena. Av figur 6.5 framgår hur löneinkomsten, det historiska (faktiska) inkomstunderlaget samt den utbetalda ersättningen påverkas vid en minskad arbetstid.

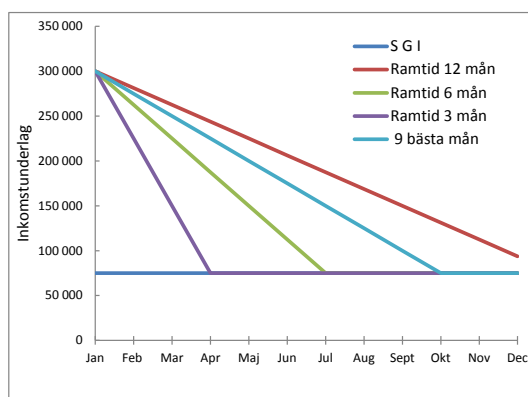
Figur 6.5b) visar att det tar fyra månader från det att arbetstiden förändras till att det historiska (faktiska) inkomstunderlaget och SGI blir lika om en ramtid på tre månader används. En ramtid på sex månader innebär att det tar sju månader och med en ramtid på tolv månader tar det 13 månader. Möjligheten att välja ramtid skulle dock i detta exempel innebära att individen under en relativt lång period efter arbetstidsförändringen har en ersättning som till stor del baseras på den tidigare inkomsten. I den meningen blir individen med ett sådant regelverk överkompenserad under en relativt lång period.

Figur 6.5 Lön, arbetstid, historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, SGI och ersättning för person som övergår från heltidsarbete till deltidsarbete

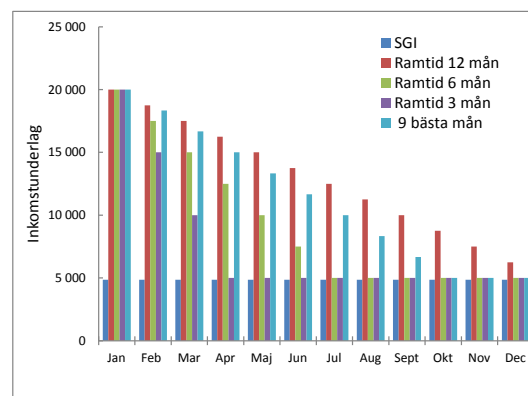
a) Lön och arbetstid, år 1 och år 2



b) SGI och historiska (faktiska) inkomster, år 2



c) Ersättningens storlek vid olika ramtider, år 2



7 Hantering av skyddsvärda situationer

Detta kapitel inleds med en beskrivning av nu gällande SGI-skydd och hur skyddsvärda situationer tekniskt sett hanteras enligt nuvarande bestämmelser om SGI-skydd. SGI är den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). De nuvarande reglerna om SGI-skyddad tid är anpassade till detta framåtblickande synsätt.

Därefter följer en analys av möjligheterna att använda uppgifter om historiska (faktiska) inkomster i de föreslagna månadsuppgifterna för att hantera de situationer som i dag anses skyddsvärda enligt SFB.

Syftet med kapitlet är inte att ifrågasätta vem som kan få ersättning när, utan bara att undersöka möjligheterna att med en annan teknik uppnå ett skydd som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar dagens SGI-skydd. I kapitel 5 beskrivs att historiska (faktiska) inkomster i olika grad kan användas i beslutsprocessen för dagersättningarnas inkomstunderlag i socialförsäkringen. Beroende på i vilken grad historiska (faktiska) inkomster anammas i denna beslutsprocess kan det finnas anledning att se över den tekniska konstruktionen av hur skyddsvärda situationer kan hanteras. Enligt nuvarande regler om inkomstunderlaget i arbetslöshetsförsäkringen används historiska inkomster och särskilda regler finns om hur de skyddsvärda situationerna ska behandlas (överhoppningsbar tid). I analysen görs en jämförelse med hur skyddsvärda situationer hanteras i arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns anledning att i slutbetänkandet ta upp frågor om huruvida förändringar av de skyddsvärda situationerna i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen kan behöva göras, bl.a. gäller det frågan om vilka grupper som bör skyddas i de båda

försäkringarna (exempel på skillnader framgår av jämförelsetabell, se bilaga 6). Även frågan om de studerandes rätt till socialförsäkringsförmåner är något som kommittén kommer att återkomma till i slutbetänkandet. Därför görs slutligen en beskrivning av vissa sådana problem gällande skyddsvärda situationer.

7.1 Nuvarande regler om SGI-skyddad tid

7.1.1 Vad innebär SGI-skydd?

SGI-skydd innebär att en persons SGI vid vissa förvärvsavbrott inte sänks trots att han eller hon inte längre har någon inkomst av arbete. Regeln utgör ett avsteg från den inkomstbortfallsprincip som gäller för socialförsäkringen. En förutsättning för att skyddsbestämmelserna ska gälla är att det innan förvärvsuppehållet ska ha fastställts eller funnits förutsättningar att fastställa en SGI, jfr. 26 kap. 9 § SFB. SGI-skydd gäller både för personer med inkomst av anställning (SGI-A) och för personer med inkomst av annat förvärvsarbete (SGI-B). Vilka som har inkomst av anställning respektive inkomst av annat förvärvsarbete behandlas i kap. 10.

Av 6 kap. 8 § andra stycket SFB följer att den arbetsbaserade försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll (efterskyddstid). Enligt 6 kap. 10 § SFB fortsätter försäkringen dock att gälla efter denna tid så länge bestämmelserna i 26 kap. SFB om sjukpenninggrundande inkomst vid förvärvsavbrott (SGI-skyddad tid) är tillämpliga på personen.

Skyddssystemet har vuxit fram ur praxis och de grupper som skyddas har successivt utvidgats.

7.1.2 Vägledande principer

Även tidigare utredningar har behandlat frågan om SGI-skyddad tid, bl.a. Utredningen om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-utredningen) som i sitt slutbetänkande, Sjukpenninggrundande inkomst, Skydd och anpassning (SOU 2003:50), identifierade fyra principer som kan anses motivera SGI-skyddet:

- principen om anknytning till förvärvslivet,
- principen om att gynna ökat barnafödande,
- principen om det livslånga lärandet och
- principen om samhällsnyttig verksamhet.

7.1.3 Definition och konstruktion av SGI-skydd

SGI-skydd innebär att en persons SGI vid vissa förvärvsavbrott inte sänks trots att han eller hon inte har någon inkomst av arbete. Av 26 kap. 9 § SFB följer att SGI:n för tid då den försäkrade gör avbrott i sitt arbete av något skäl som anges i 26 kap. 11–18 §§ beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet, om SGI:n därigenom blir högre än om den hade beräknats med beaktande av förhållandena under avbrottet. Bestämmelsen innebär att skyddsbestämmelserna blir aktuella endast om en SGI kan fastställas på en förvärvsinkomst som den försäkrade hade före förvärvsavbrottet. Om en person skulle ha haft rätt till en viss SGI om Försäkringskassan känt till samtliga förhållanden, ska Försäkringskassan i efterhand fastställa en sådan SGI i samband med ett ersättningsärende¹. När det gäller de som har inkomst av annat förvärvsarbete är det den SGI-B som kan fastställas på inkomster före förvärvsavbrottet som är skyddad.

Det finns tre konstruktioner för SGI-skydd: den försäkrades SGI är aktiv, den försäkrades SGI är vilande och den försäkrade återfår SGI:n efter ett förvärvsavbrott.

SGI:n är aktiv

Att SGI:n är aktiv innebär att den försäkrade får behålla sitt försäkringsskydd under den tid som han eller hon helt eller delvis gör ett avbrott i sitt förvärvsarbete. Om en person blir sjuk under skyddad tid beräknas sjukpenningen på den SGI som gällde innan förvärvsavbrottet, oavsett det faktiska inkomstbortfallet. Motsvarande gäller även för övriga förmåner som beräknas med SGI som grund.

Situationer när den försäkrades SGI är aktiv är, förutom tillfälligt avbrott i förvärvsarbete under tre månader, följande:

¹ Försäkringskassan (2004), s. 128.

- när den försäkrade vid graviditet avbryter eller inskränker sitt förvärvsarbete tidigast sex månader före beräknad tidpunkt för barns födelse,
- när den försäkrade helt eller delvis avstår från förvärvsarbete under föräldraledighet för vård av barn,
- när den försäkrade är arbetslös och arbetssökande och
- när den försäkrade är sjuk eller genomgår rehabilitering.

SGI:n är vilande

Att SGI:n är vilande innebär att den försäkrades SGI kvarstår men inte är aktiv under den tid som förvärvsavbrottet pågår. Den försäkrades SGI aktiveras sedan när förvärvsavbrottet har upphört.

Vid ett eventuellt sjukfall under skyddad tid beräknas ersättningen inte på tidigare fastställd SGI utan på en s.k. studietids-SGI, se avsnitt 7.1.5.

Situationer när den försäkrade får ha sin SGI vilande är följande:

- studier med studiestöd (dvs. studiehjälp eller studiemedel) eller utbildningsbidrag för doktorander,
- studier inom det egna yrkesområdet,
- studier, praktik, start av eget företag eller annan jämförbar aktivitet med ersättning från trygghetsråd eller trygghetsstiftelse,
- deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning,
- deltagande i aktiviteter enligt etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- genomgång av medicinsk behandling eller deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering med livränta enligt arbetsskadeför-säkringen eller motsvarande ersättning,
- fullgörande av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt, eller
- deltagande i militär utbildning inom Försvarmakten som rekryt under längre tid än 60 dagar.

Den försäkrade får tillbaka sin SGI

Den tredje konstruktionen av SGI-skyddet innebär att den försäkrade blir av med sin SGI under förvärvsavbrottet och under vissa förutsättningar får tillbaka skyddet efter förvärvsavbrottet.

Situationer när den försäkrade kan återfå sin tidigare SGI är följande:

- när biståndsarbete enligt 26 kap. 24 § SFB har upphört,
- när kommunalt vårdnadsbidrag enligt 26 kap. 23 § SFB har upphört,
- när en försäkrad har sjukersättning eller aktivitetsersättning som upphört eller minskat den 1 januari 2010 eller senare (26 kap. 22 a § SFB).

När den försäkrade får tillbaka sin SGI grundar sig ersättningen vid t.ex. sjukdom på den SGI som gällde innan personen förlorade sin SGI.

Ändring av SGI under SGI-skyddad tid

För den som har en anställning under skyddad tid kan SGI:n höjas efter faktisk löneförändring som framgår av avtal. Detta bygger på att den försäkrade själv anmäler löneförändringar till Försäkringskassan.²

För en försäkrad som helt eller delvis saknar anställning och som omfattas av bestämmelserna om SGI-skyddad tid ska SGI:n räknas om, 26 kap. 28 § SFB. Detta kan bli aktuellt t.ex. för en studerande som blir sjuk efter en längre tids studier eller direkt efter studier och som har rätt till ersättning baserad på den SGI som varit vilande under studietiden.

Enligt 26 kap. 29 § SFB ska SGI:n räknas om när minst ett år har förflutit från den tidpunkt när den anställning upphörde som senast föranlett eller kunnat föranleda beräkning av SGI. Därefter ska SGI:n räknas om årligen.

Omräkningen ska göras med den procentuella förändringen i det allmänna prisläget räknad från det senast fastställda talet för konsumentprisindex jämfört med motsvarande tal tolv månader dessförinnan. En omräkning som innebär en sänkning av den sjukpenninggrundande inkomsten ska inte beaktas.

² Försäkringskassan (2004), s. 130.

Omräkningsreglerna infördes i lagen (1962:381) om allmän försäkring den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:108) och innebär att SGI anpassas till löneutvecklingen inom yrkesområdet. Omräkning föreskrivs i fråga om SGI av annat förvärvsarbete även för den som upphört med förvärvsarbete.

Normalt sett sker omräkning först när ett ersättningsärende aktualiseras.

7.1.4 SGI-skydd i samband med sjukdom

SGI-skydd gäller under den tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till sjukpenning, ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning, rehabiliteringsersättning eller ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen som motsvarar nämnda former av ersättning eller annan jämförbar ekonomisk förmån, 26 kap. 17 § SFB. SGI:n är under sådan tid aktiv.

Under tid när den försäkrade genomgår medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering eller deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och då får livränta från arbetsskadeförsäkringen eller annan motsvarande ersättning är SGI:n vilande.

7.1.5 SGI-skydd vid studier

Försäkringsskyddet vid studier innebär att den studerandes SGI är vilande under studietiden. Lagregleringen är uppbyggd så att det i 26 kap. 11 § SFB anges att SGI-skydd gäller när den försäkrade bedriver studier för vilka han eller hon uppbär studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395). Av bestämmelsen framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om vilka studier som medför att skyddet är tillämpligt.

I förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst finns närmare bestämmelser om SGI-skydd vid studier. Skyddsbestämmelserna tillämpas, förutom i de fall som anges i 26 kap. 11 § SFB, för en försäkrad som bedriver studier, för vilka han eller hon uppbär utbildningsbidrag för doktorander, är ledig från sin anställning för studier inom det egna yrkesområdet eller bedriver studier inom det egna yrkesområdet i annat fall (2 § nämnda förordning). Studierna

måste dessutom medföra att den försäkrades arbetsinkomst minskar eller upphör under studietiden för att reglerna om SGI-skydd ska kunna tillämpas. Skyddsbestämmelserna ska även tillämpas för en försäkrad som enligt s.k. trygghetsavtal erhåller periodiskt ekonomiskt stöd för studier, praktik, start av eget företag eller annan jämförbar aktivitet.

Om den studerande skulle bli sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut på grundval av den vilande SGI:n. Tanken är att de studerandes försäkringsfrågor i första hand hanteras inom ramen för de studiesociala systemen. Inom studiemedelssystemet finns ett särskilt skydd som innebär att den studerande kan få behålla sitt studiestöd under hela sjukdomsperioden och har möjlighet att få eventuellt studielån avskrivet för den tid då sjukperioden överstiger 30 dagar. För denna grupp fastställs i stället en s.k. studietids-SGI. Denna fastställs enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under denna tid (26 kap. 19 § andra stycket SFB). Om den studerande avbryter sina studier aktiveras den vilande SGI:n.

Studietids-SGI

En särlösning av SGI-skyddet finns för vissa grupper. En s.k. studietids-SGI fastställs för den som har inkomst av eget arbete under studietiden. Motsvarande gäller för försäkrade som får periodiskt ekonomiskt stöd enligt vissa trygghetsavtal, för dem som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och uppbär aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för detta, för den som fullgör plikt-tjänstgöring eller militär utbildning inom Försvarsmakten om tjänstgöringen är längre än 60 dagar och för personer som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan för nyanlända invandrare.

Skyddet innebär att en särskild SGI ska fastställas på grundval av arbetsinkomsten under studietiden eller motsvarande tid och att sjukpenning för denna tid beräknas enbart på detta underlag. I detta fall beräknas även årsarbetstid. Den beräknas enbart på det antal arbetstimmar som den försäkrade antas förvärvsarbeta under utbildningstiden, 26 kap. 19 § SFB. För den som studerar med studiestöd räknas även ferier in i studietiden³. Studietids-SGI ligger sedan till grund för beräkning av bl.a. sjukpenning och föräldrapenning under studietiden.

³ Jfr. prop. 1983/84:127, s. 25 f.

Studietids-SGI kan beräknas även om förvärvsarbetet avses pågå kortare tid än sex månader. Det finns inget krav på att arbetet ska vara årligen återkommande eller stadigvarande för att få en studietids-SGI fastställd. Däremot betalas ersättning ut endast för de dagar då den försäkrade skulle ha förvärvsarbetat om han eller hon inte hade varit sjuk.

7.1.6 SGI-skydd vid arbetslöshet

SGI-skydd gäller enligt 26 kap. 13 § SFB under tid då den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning eller står till arbetsmarknadens förfogande. Ytterligare föreskrifter om villkor för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande ges i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. SGI:n blir då vilande.

Enligt 3 § nämnda förordning gäller SGI-skydd under förutsättning att den försäkrade, före ingången av den månad han eller hon fyller 65 år, står till arbetsmarknadens förfogande genom att han eller hon är helt eller delvis arbetslös, på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare eller på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete i den egna verksamheten. Bestämmelserna gäller endast när den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda SGI:n samt aktivt söker sådant arbete och är anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen eller söker arbete på det sätt som Försäkringskassan föreskriver. Något krav på att den arbetslöse ska vara berättigad till arbetslöshetsersättning finns inte. SGI-skyddet innebär i detta fall att SGI:n är aktiv.

Det finns en begränsningsregel för beräkning av sjukpenning för den som är arbetslös. Enligt 28 kap. 11 § SFB lämnas hel sjukpenning till den som är arbetslös med högst 486 kr om dagen. För tid fr.o.m. den 1 juli 2003 och senare infördes i AFL en begränsning av sjukpenningens storlek i fall då den försäkrade är arbetslös. Tidigare fick en arbetslös som sjukskrevs normalt högre ersättning vid sjukskrivning än vid arbetslöshet. Det högsta sjukpenningbeloppet per dag vid hel förmån (sedan 2007 486 kronor) har beräknats motsvara högsta dagpenningen inom arbetslöshetsförsäkringen (sedan 2007 680 kronor fem dagar i veckan). Begränsningen gäller alla arbetslösa oavsett medlemskap i arbetslöshets-

kassa och oavsett om andra villkor för arbetslöshetsersättning är uppfyllda.⁴

7.1.7 SGI-skydd vid graviditet och vård av barn

SGI-skydd gäller för en kvinna som helt eller delvis avbryter sitt förvärvsarbete på grund av graviditet tidigast sex månader före beräknad tidpunkt för barns födelse. SGI:n är därefter aktiv under graviditeten, 26 kap. 14 § SFB.

SGI-skydd gäller vidare under tid en försäkrad helt eller delvis avstår från förvärvsarbete på grund av vård av barn till dess barnet fyllt ett år, 26 kap. 15 § SFB. När barnet fyllt ett år upphör detta SGI-skydd. Om föräldern därefter inte övergår till annat förvärvs-avbrott som ger SGI-skydd fastställs en ny SGI. SGI-skyddet kan under vissa omständigheter fortsätta gälla även efter barnets ettårsdag under förutsättning att föräldern är helt ledig från sitt förvärvsarbete och tar ut hel föräldrapenningförmån eller har förkortad arbetstid och tar ut föräldrapenning som motsvarar minskningen i arbetstiden. Att vara helt ledig från förvärvsarbete har i detta sammanhang ansetts innebära att den försäkrade är ledig från förvärvsarbete och tar ut minst fem föräldrapenningdagar per kalendervecka.

7.1.8 SGI-skydd på grund av tjänstgöring i totalförsvaret eller vid militär utbildning och tjänstgöring

Om den försäkrade avbryter sitt arbete för att fullgöra tjänstgöring enligt lagen om totalförvarsplikt eller genomgår militär utbildning inom Försvarsmakten som rekryt hålls SGI:n vilande. När det gäller ersättning som betalas ut vid eventuell sjukdom finns det på motsvarande sätt som för studerande, ett system med SGI som gäller under tiden ursprunglig SGI är vilande. Detta gäller endast vid grundutbildning som är längre än 60 dagar.

⁴ Jfr. prop. 2002/03:100, s. 28.

7.1.9 SGI-skydd på grund av deltagande i aktivitet enligt etableringsplan

SGI-skydd gäller enligt 26 kap. 16 a § SFB under tid då den försäkrade avbryter sitt arbete för att delta i aktiviteter enligt en etableringsplan som avses i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. SGI-skyddet innebär att SGI:n hålls vilande under tiden den försäkrade deltar i aktivitet. Under tid när en försäkrad deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan ska sjukpenning beräknas på den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under den tiden, 26kap. 19 § SFB.

7.1.10 Biståndsarbete

För biståndsarbetare gäller ett särskilt SGI-skydd. För personer som under sitt utlandsarbete enligt 5 kap. 6 och 8 §§ SFB anses bosatta i Sverige gäller att de vid återkomsten till Sverige lägst erhåller den SGI som gällde omedelbart före utlandsarbetet, 26 kap. 24 § SFB.

I de fall biståndsarbete utförs inom EU/EES blir bestämmelserna om arbetslandets lagstiftning i rådets förordning 883/2004 tillämpliga⁵. I sådana fall gäller inte 26 kap. 24 § SFB vid återkomsten till Sverige.

7.2 En jämförelse med överhoppningsbar tid i arbetslöshetsförsäkringen

7.2.1 Ramtid

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska en sökande, enligt 12 § ALF under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde ha haft förvärvsarbete i minst sex månader och utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av sex kalendermånader och utfört arbete under minst 50 timmar under var och en av dessa månader. Lagen innehåller ett antal bestämmelser om bestämmande av ramtid, vilka innebär att tid som sökanden varit

⁵ Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

förhindrad att arbeta på grund av ett antal i lagen särskilt angivna skäl inte skall beaktas när ramtiden fastställs.

Följden av dessa bestämmelser är att ramtiden inte alltid utgör de tolv månader som närmast har föregått arbetslöshetens inträde utan den kan både ligga längre tillbaka i tiden och vara uppdelad på flera kortare tidsintervaller.

7.2.2 Överhoppningsbar tid

När ramtiden ska bestämmas räknas inte den tid då den sökande av ett antal angivna anledningar varit förhindrad att arbeta, s.k. överhoppningsbar tid. Regler om vilka situationer som utgör överhoppningsbar tid finns i 16–17 a §§ ALF. Hinder är bl.a. sjukdom, tvångsvård, frihetsberövande, föräldraledighet och totalförsvarspplikt. Om en månad innehåller förvärvsarbete, tid med föräldrapenning eller totalförsvarspplikt i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor är tiden inte överhoppningsbar, 15 a § ALF.

Tid som enligt ALF inte ska räknas in i ramtiden får omfatta högst fem år.

7.2.3 Vilka inkomster räknas när en månad ingår i ramtiden?

Om en månad inte är överhoppningsbar enligt kriterierna ovan så ska den alltid ingå i ramtiden. När en månad ingår i ramtiden, ska enligt 23 b § ALF, vid bestämmande av normalarbetstid utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt sjuklönelagen, eller med graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närstående-penning enligt socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den tidigare regeln, där sjuklön och övriga i nuvarande bestämmelse uppräknade förmåner inte inräknades, ledde till att en person som hade varit tillfälligt frånvarande eller frånvarande på deltid från arbetet kunde få lägre arbetslöshetsersättning än om han eller hon varit helt frånvarande. Detta berodde på att en månad som låg inom ramtiden och innehöll så mycket arbete att den var tillgodoräkningsbar, alltid skulle räknas med när ersättningen bestämdes. Om personen hade varit frånvarande och arbetat mindre än vad som

krävdes för att månaden skulle vara tillgodoräkningsbar, kunde månaden däremot hoppas över och ersättningen i stället beräknas på månader som låg längre tillbaka i tiden. Av förarbetena framgår vidare att för att den som arbetat så mycket att månaden är tillgodoräkningsbar inte ska kunna få avsevärt lägre ersättning än en person som arbetat i mindre omfattning eller inte alls, bör tid med sjuklön, ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt sjuklönelagen, eller med de i förslaget angivna socialförsäkringsförmånerna, beaktas när normalarbetstiden fastställs. Om en månad innehåller så mycket arbete att den är tillgodoräkningsbar bör normalarbetstiden baseras både på den arbetade tiden och på den tid som ersatts med sjuklön, sjuklönegaranti eller de angivna socialförsäkringsförmånerna.⁶

7.2.4 Skillnader mellan de skyddsvärda situationerna i SFB och ALF

De situationer som omfattas av SGI-skydd i SFB respektive är överhoppningsbara enligt ALF är inte identiska. Som exempel kan nämnas att graviditet sex månader före barnets beräknade födelse är en SGI-skyddad situation, medan den inte är överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen. Hinder att arbeta på grund av smitta, tvångsvård eller frihetsberövande i kriminalvård anses som överhoppningsbar tid enligt ALF men betraktas inte som SGI-skyddad tid. När en person vistats utomlands som medföljande till make, maka eller sambo vid dennes arbete utomlands under förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige är tiden överhoppningsbar i arbetslöshetsförsäkringen. Någon motsvarande regel finns inte i SFB.

I vissa fall är konstruktionen av skyddet olika utformad i SFB respektive i ALF. När det t.ex. gäller deltagande i aktivitet enligt etableringsplan för nyanlända invandrare enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare gäller SGI-skydd under tiden en person deltar i en aktivitet enligt etableringsplanen. Enligt ALF blir en månad överhoppningsbar då den sökande har haft rätt till etableringsersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Anledningen till att det ser olika ut i SFB och ALF är oklar. Skillnaderna kan bero på att reglerna om skyddsvärda situationer

⁶ Ds 2008:77.

vuxit fram i de olika systemen oberoende av varandra. Exempel på hur de skyddsvärda situationerna skiljer sig åt i SFB och ALF framgår av jämförelsetabell, se bilaga 6.

7.3 Möjligheter att hantera skyddsvärda situationer genom historiska (faktiska) inkomster

7.3.1 Hur skulle skyddsvärda situationer kunna hanteras?

Enligt den nuvarande definitionen av SGI är det den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller i enskild tjänst (inkomst av anställning), eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete), 25 kap. 2 § SFB som är försäkrad. De nuvarande reglerna om SGI-skyddad tid i 26 kap. SFB är anpassade till detta framåtblickande synsätt. Som nämndes inledningsvis kan historiska (faktiska) inkomster i olika grad anammas i beslutsprocessen för dagersättningarnas inkomstunderlag i socialförsäkringen. Beroende på i vilken grad historiska (faktiska) inkomster anammas i inkomstunderlagets beslutsprocess kan det finnas anledning att se över den tekniska konstruktionen vad gäller skyddsvärda situationer. I de fall historiska (faktiska) inkomster från en ramtid ligger till grund för ett inkomstunderlag behöver de i ramtiden förekommande skyddsvärda situationerna kunna hanteras. Den försäkrade kan under någon eller några månader under denna ramtid ha befunnit sig i en skyddsvärd situation, t.ex. varit sjuk, föräldraledig, studerat eller varit arbetslös. I detta avsnitt görs en analys av möjligheterna att hantera de situationer som i dag är skyddsvärda enligt SFB när inkomstunderlaget utgörs av historiska (faktiska) inkomster. Det kan även tänkas att inkomstunderlaget endast i vissa fall bygger på historiska (faktiska) inkomster från en ramtid. Även i ett sådant hypotetiskt scenario behövs en analys av möjligheterna att hantera skyddsvärda situationer. Exempelen bygger alltså på att inrapporterade historiska (faktiska) inkomster kommer att finnas. Eftersom månadsuppgifter enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag endast kommer att finnas för dem som har inkomst av anställning (inkomst av tjänst) omfattar analysen endast dessa grupper.

För det fall att nya regler, som innebär att inkomstunderlaget ska utgöras av historiska (faktiska) inkomster kommer att införas,

finns det anledning att även se över reglerna för de grupper som har inkomst av annat förvärvsarbete. Någon närmare analys av frågan görs dock inte i detta delbetänkande.

7.3.2 Nya möjligheter med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag och månadsuppgifter

Begreppsmässigt är det riktigt att skilja på inkomstunderlaget för SGI och SGI-skydd. SGI-skydd innebär enkelt uttryckt att en försäkrads SGI fastställs baserat på inkomster som hon eller han inte längre har. Detta för att situationen som den försäkrade befinner sig i har ansetts vara skyddsvärd. Enligt 26 kap. 9 § SFB innebär SGI-skydd att SGI:n för tid då den försäkrade gör avbrott i sitt arbete av något skäl som anges i 11–18 §§ (SGI-skyddad tid) beräknas med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet, om SGI:n därigenom blir högre än om den hade beräknats med beaktande av förhållandena under avbrottet. Nuvarande regler om SGI-skydd beskrivs utförligt i avsnitt 7.1. Här analyseras vilka möjligheter månadsuppgifter kan innebära. Analysen görs utifrån de tre principerna förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet som diskuteras i kapitel 1.

En ambition kan därutöver vara att försöka undvika att skapa regler som innebär att aktiviteten under enstaka dagar kan få stor betydelse för rätten till ersättning.

7.3.3 Följder av historiska (faktiska) inkomster

Ett exempel på nuvarande SGI-skydd är att den som är arbetslös och uppfyller villkoren för att få SGI-skydd genom att stå till arbetsmarknadens förfogande (se 26 kap. 13 § SFB) kan få en SGI fastställd baserad på inkomsterna närmast före arbetslösheten. Det tillvägagångssättet kan i viss mån liknas vid arbetslöshetsförsäkringens överhoppningsbara tider. Den stora skillnaden är dock att arbetslöshetsförsäkringen har en definierad ramtid som måste ”fyllas upp” med månader med inkomster. Det innebär att flera perioder kan behöva hoppas över vid fastställandet av inkomstunderlaget i arbetslöshetsförsäkringen. Vad gäller SFB:s inkomstunderlag för dagarsättningar, däremot, gäller i dag bara att SGI kan beräknas ”med utgångspunkt i förhållandena närmast före avbrottet”, 26 kap. 9 § SFB.

En övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster innebär att månader behöver hanteras på motsvarande sätt som i arbetslöshetsförsäkringen för att inte skyddet i socialförsäkringen i dessa delar dramatiskt ska urholkas. Övergången till historiska (faktiska) inkomster kan hanteras genom att månader görs "överhoppningsbara", genom att vissa förmåner hanteras som om de vore inkomster av arbete (förmånsgrundande ersättningar), alternativt genom en kombination av överhoppning och förmånsgrundande ersättningar. I dag kan SGI-skyddet innebära både att en tidigare fastställd SGI, trots förvärvsavbrott, fortfarande gäller och att tidigare inkomster, trots förvärvsavbrott, kan ligga till grund för SGI. Mot bakgrund av kraven vad gäller förutsebarhet och administrativ effektivitet skulle det kunna vara önskvärt att en enda metod gäller konsekvent för att tillse att ett eventuellt historiskt (faktiskt) inkomstunderlag får önskad funktion vad gäller att ersätta inkomstbortfall. Bestämmelserna för ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag skulle alltså kunna utformas med syftet att inkomstunderlaget som huvudregel ska beräknas automatiskt även med hänsyn till skyddsvärda situationer.

7.3.4 Överhoppning, förmånsgrundande ersättningar eller både och?

Som nämnts skulle ett inkomstunderlag baserat på inrapporterade historiska (faktiska) inkomster kunna ge betydande fördelar gällande förutsebarhet, rättssäkerhet och administrativ effektivitet. I det följande görs en analys av hur ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag skulle kunna utformas för att ha önskad funktion även när den försäkrade under ramtiden har gått miste om arbetsinkomster. Analysen följs av allmänna överväganden och en beskrivning av hur en automatiserad process för att fastställa ett inkomstunderlag skulle kunna se ut.

Dagersättning i inkomstunderlaget som skattning av inkomstbortfallet

Ett alternativ för att hantera skyddsvärda situationer som ligger nära till hands i ett faktiskt inkomstunderlag är att helt enkelt låta ersättningar som utgår vid sjukdom och arbetslöshet m.m. i sig ingå i inkomstunderlaget. Den dag ersättning individen fått repre-

senterar ju de facto den bästa skattningen av den inkomst som personen gått miste om. Dessutom visar förekommande dag ersättningar under ramtiden den standard som individen haft. Genom att låta dag ersättningar under ramtiden ingå i inkomstunderlaget slipper Försäkringskassan som i dag utreda de kedjor av SGI-skydd som personer kan befinna sig i. Personer kan inte heller som i dag gå miste om hela sitt SGI-skydd från en dag till en annan. Dag ersättningar som sjukpenning beskattas för övrigt som inkomst av tjänst. Vid valet att endast låta inkomstrelaterade ersättningar ingå i inkomstunderlaget skulle det alltid krävas en inkomst av arbete i grunden, eftersom dessa i sig förutsätter arbetsinkomster. Att låta dag ersättningar från ramtiden i sig ingå i inkomstunderlaget skulle maximera förutsebarheten och därmed rättssäkerheten i den delen. Dessutom skulle de administrativa kostnaderna för fastställandet av SGI minimeras. Det är emellertid inte säkert att dag ersättningar i inkomstunderlaget är den enda lösningen som bör användas. Dessutom kan det finnas situationer som anses skyddsvärda, men där ingen ersättning utgått. Den frågan återkommer i avsnitt 7.3.7.

Försäkringskassans analysarbete gällande ett nytt inkomstunderlag

I december 2006 påbörjades ett projekt på Försäkringskassan med att analysera tänkbara modeller för att automatbereda inkomstunderlag för dag ersättningarna, se avsnitt 5.2.7. Ett ingångsvärde var att inkomstuppgifterna skulle hämtas elektroniskt från Skatteverket. Uppdraget ingick som en del i projektet "Rätt enkelt". I promemorian "Historisk inkomst som beräkningsgrund för dag ersättning – en idéskiss" (dnr 28342–2009) föreslogs ett "historiskt inkomstunderlag för Försäkringskassans dag ersättningar". För anställda byggde modellen på en obligatorisk rapportering av inkomstuppgifter från arbetsgivare till Skatteverket. Inkomster och ersättning från Försäkringskassans dag ersättningar samt arbetslöshetsförsäkringen föreslogs ingå i inkomstunderlaget, för att minimera behovet av skyddsregler. För att kompensera för ersättningsnivåerna på dag ersättningar under ramtiden föreslogs en kompensationsfaktor som dag ersättningarna och arbetslöshetsersättningen under ramtiden kunde multipliceras med. En ramtid på sex månader föreslogs för att tidsmässigt avgöra vilka inkomster och ersättningar som skulle ingå i inkomstunderlaget. Ramtiden ansågs skapa en kvalifikationstid och ett flexibelt efterskydd. För egenföretagare

konstaterades i promemorian att bland de tänkbara modeller som kunnat identifieras framstod en vanlig försäkring där den försäkrade väljer en premie utan koppling till intäkter som det bästa alternativet. Detta mot bakgrund av att svårigheterna att fastställa vilken inkomst den försäkrade egentligen går miste om generellt sett är ännu större för egenföretagare än för anställda.

Överhoppningsbar tid

Det andra alternativet som står till buds är att hoppa över månader när inkomstunderlaget fastställs för att därigenom se till att sjukdomsperioder eller andra skyddsvärda situationer inte får oönskad inverkan på ersättningens storlek. Denna metod har å ena sidan fördelen att endast skattepliktiga inkomster ligger till grund för ersättningen och att individens inkomstunderlag inte alls gröps ur av ersättningsnivån på förekommande dagersättningar. Den försäkrade får alltid 100 procent av inkomsten han eller hon har haft i inkomstunderlaget. Å andra sidan kan de inkomster som med överhoppning ingår i inkomstunderlaget bli mycket gamla, och den vägen leda till ett i jämförelse med aktuella inkomstförhållanden urholkat inkomstunderlag.

Jämförelse med arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen används som nämnts i avsnitt 7.2.4 sedan den 1 januari 2011 en kombination av överhoppningsbar tid och det som här kallas dagersättning i inkomstunderlaget. Om en månad inte är överhoppningsbar och därmed ska ingå i ramtiden ska enligt 23 b § ALF, vid bestämmande av normalarbetstid utöver arbetad tid även beaktas tid som ersatts med sjuklön eller ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt sjuklönelagen, eller med graviditetspenning, föräldrapenningförmån, sjukpenning, rehabiliteringspenning, smittbärrpenning eller närstående-penning enligt SFB. Av 23 b § första stycket ALF framgår att för den som omfattas av 23 b § andra stycket ska dagsförtjänsten beräknas på sökandens förvärvsinkomst och det ersättningsbelopp som lämnats. I arbetslöshetsförsäkringen används alltså redan i dag i vissa fall ersättningsbelopp från socialförsäkringen som en del i inkomstunderlaget. Detta för att inte förekomsten av sjukpenning

m.m. i månader som ska ingå i ramtiden ska påverka inkomstunderlaget alltför negativt. Det finns alltså skäl att använda en kombination av dagersättningar i inkomstunderlaget och överhoppningsbar tid för att ett nytt inkomstunderlag ska få önskad funktionalitet även när den försäkrade inte i obruten följd förvärvat arbetat under den relevanta tidsperioden.

Ett exempel på hur ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag kan fungera

För att åskådliggöra hur en modell med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag skulle kunna se ut skisseras här ett exempel på en konstruktion. Modellen bygger på följande. Det mest förmånliga av en kort (här tre månader) eller lång (här tolv månader) beräkningsperiod väljs automatiskt. Den egenskapen motiveras i korthet med att individer som på grund av t.ex. ökad arbetstid fått högre inkomster inte ska behöva vänta alltför länge innan det får fullt genomslag. Samtidigt ska alla individer som under lång tid arbetat och haft inkomster som genererat avgifter få ett stabilt och förutsebart försäkringsskydd. Den andra centrala egenskapen hos modellen är att månader i likhet med i arbetslöshetsförsäkringen kan hoppas över. Det skulle kunna fastställas automatiskt om en månad ska hoppas över eller inte. Lämpligen görs det med en brytpunkt, som anger hur stor andel av månadens inkomst av tjänst som får utgöras av dagersättningar från socialförsäkringen och dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen (förmånsgrundande ersättningar). Överstiger de förmånsgrundande ersättningarna exempelvis 20 procent av månadens inkomst av tjänst hoppas månaden över. Annars ingår den i inkomstunderlaget. För månader som inte ska hoppas över, men i vilka det finns förmånsgrundande ersättningar, räknas dessa med i inkomstunderlaget.

Exempel på modell för historiskt (faktiskt) inkomstunderlag avseende inkomst av anställning

Inkomstunderlaget baseras på det mest förmånliga av följande två alternativa beräkningsperioder inom ramtiden:

1. Förvärvsinkomsten och de förmånsgrundande ersättningarna från de tre senaste tillgängliga intjänandemånaderna, vilka uppfyller följande villkor: intjänandemånadens förmånsgrundande ersättningar får inte överstiga X procent av intjänandemånadens totala inkomst av tjänst.
2. Förvärvsinkomsten och de förmånsgrundande ersättningarna från de tolv senaste tillgängliga intjänandemånaderna vilka uppfyller följande villkor: intjänandemånadens förmånsgrundande ersättningar får inte överstiga X procent av intjänandemånadens totala inkomst av tjänst.

På detta sätt skulle det vara möjligt att med hjälp av månadsuppgifterna uppnå ett inkomstunderlag som ligger närmare nuvarande förhållanden för personer som har jämna inkomster enligt alternativ ett, samtidigt som personer med varierande inkomster kan tjäna på att få ett inkomstunderlag enligt alternativ två. Därigenom skulle det faktiska inkomstbortfallet kunna beräknas med maximal förutsebarhet för individen och maximal administrativ effektivitet. Flexibiliteten skulle å andra sidan vara mindre än under nuvarande förhållanden. En fråga som får analyseras vidare vid ett införande av ett inkomstunderlag som utgörs av historiska (faktiska) inkomster är hur inkomst av annat förvärvsarbete och inkomst av anställning ska hanteras för kombinatörer, alltså de som har både inkomst av anställning och annat förvärvsarbete.

7.3.5 Eventuell uppräknig av dag ersättningar i inkomstunderlaget

Utformas inkomstunderlaget så att dag ersättningar alltid eller i vissa fall ingår i inkomstunderlaget, blir följdfrågan om dag ersättningarna ska räknas upp för att helt eller i någon mån kompensera för mellanskillnaden mellan den bakomliggande inkomsten och utbetalda dag ersättningar som uppstår på grund av tak och ersättningsnivåer. Taken och ersättningsnivåerna skapar ju tillsammans olika kompensationsgrader. Det kan anföras skäl både för och

emot. Finns det ett egenvärde i att inkomstunderlaget endast bygger på de historiska (faktiska) inkomster den försäkrade haft under ramtiden ska ingen uppräkningsfaktor ske. Men då kan rättviseskäl åberopas för att den som haft försäkringsfall under ramtiden inte ska drabbas av det. Dessutom skulle en successiv erodering av inkomstunderlaget kunna ske för individer som har försäkringsfall efter försäkringsfall. En sådan s.k. ”kompensationsfaktor” föreslogs i Försäkringskassans promemoria ”Historisk inkomst som beräkningsgrund för dag ersättning – en idéskiss” (dnr 28342–2009).

För att kunna räkna upp dag ersättningar i inkomstunderlaget utöver en minimalistisk lösning där alla dag ersättningsbelopp oavsett nivå räknas upp med samma faktor, skulle det krävas ytterligare data utöver dem som föreslås i Månadsuppgiftsutredningens betänkande.

Den enklaste lösningen är alltså att räkna upp alla dag ersättningar (inklusive arbetslöshetsersättning) med samma faktor. Det går förstås att tänka sig vilken uppräkningsfaktor som helst, men med en faktor på 1,25 skulle i alla fall ingen bli överkompenserad så länge inte någon ersättningsnivå överstiger 80 procent. Den låga precisionen i relation till de olika förekommande ersättningsnivåerna i en sådan lösning skulle dock kunna anses vara ett problem.

Förutsättningarna för eventuell uppräkningsfaktor

Ska dag ersättningar räknas upp i inkomstunderlaget kan det göras med olika ambitionsnivå, allt ifrån att räkna upp med samma faktor oavsett ersättningsnivån i det enskilda fallet, till att ta fram den bakomliggande inkomsten, alltså motsvarande arbetslöshetsförsäkringens dagsförtjänst.

För att tydliggöra förutsättningarna för uppräkningsfaktor följer nedan en tabell där alla beräkningssteg i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen beskrivs. Eftersom taken och delningstalen är olika beroende på förmån i socialförsäkringen exemplifieras beräkningen med socialförsäkringsförmånerna med sjukpenning och föräldrapenning. Beräkningen i arbetslöshetsförsäkringen exemplifieras med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Till att börja med framgår att inkomstunderlaget i socialförsäkringen fastställs och ”takas” på årsnivå medan inkomstunderlaget fastställs och ”takas” på dagnivå i arbetslöshetsförsäkringen.

Dessutom är ordningen i vilken tak och nivå appliceras omvänd i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. I socialförsäkringen kommer taket före ersättningsnivån, medan ersättningsnivån kommer först i arbetslöshetsförsäkringen. Alla dessa egenskaper ger förutsättningarna för eventuell uppräknings av dag ersättningar i inkomstunderlaget.

Tabell 7.1 En jämförelse av beräkningsstegen i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen

		Sjukpenning	Föräldrapenning	Arbetslöshetsersättning
År	Tak	7,5 pbb	10 pbb	-
	Nivå	0,97 x 0,8	0,97 x 0,8	-
Jämförbara delningstal		365	365	264
Dag	Nivå	-	-	0,8
	Tak	-	-	680

För att ta bort effekten av både tak och ersättningsnivåer skulle det krävas att den bakomliggande inkomsten togs fram, till exempel genom att dagsförtjänsten i arbetslöshetsförsäkringen och en motsvarighet i socialförsäkringen på något sätt inrapporterades (alltså det inkomstunderlag som användes vid beräkningen dividerat med det delningstal som användes vid beräkningen). Att räkna upp dag ersättning och arbetslöshetsersättning på detta sätt har dock endast betydelse i de fall transfereringar från ett system med lägre tak ingår i inkomstunderlaget hos ett system med högre tak. Ett tänkbart argument mot att räkna upp så att effekterna av taken tas bort är att om effekterna av olika tak inte accepteras kan det vara bättre att harmonisera dessa. Se vidare kapitel 9, där taken analyseras.

Ett specialfall att beakta i sammanhanget är dessutom att maximal kalenderdagsberäknad sjukpenning vid arbetslöshet är högst 486 kronor. Ska sådana särskilt begränsade belopp räknas upp och i sådana fall med vad? En annan fråga är hur grund ersättningar så som föräldrapenning på grundnivån skulle hanteras. De måste i vilket fall identifieras.

7.3.6 Skyddsvärda situationer i övrigt

Det finns ytterligare bestämmelser i nuvarande SGI-skydd som kan innebära att modellen behöver utvecklas ytterligare om ett liknande skydd ska uppnås. Efter en genomgång av övriga skyddsvärda situationer följer en analys av möjligheterna att ta hand om också dem i en automatiserad modell byggd på månadsuppgifterna.

Vilande SGI

Att SGI:n är vilande innebär att den försäkrades SGI kvarstår men inte är aktiv under den tid som förvärvsavbrottet pågår. Den försäkrades SGI aktiveras sedan när förvärvsavbrottet har upphört, se avsnitt 7.1.3.

Reglerna om vilande SGI gäller för studerande som uppbär studiestöd eller utbildningsbidrag för doktorander och för studerande som bedriver studier inom det egna yrkesområdet. Motsvarande regler gäller även för försäkrade som får periodiskt ekonomiskt stöd enligt vissa trygghetsavtal, för de som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och uppbär aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, för de som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan för nyanlända invandrare enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller den som fullgör en längre tids plikttjänstgöring eller militär utbildning inom Försvarsmakten. Reglerna om vilande SGI innebär att under tiden den försäkrade befinner sig i den skyddsvärda situationen används inte den tidigare SGI:n vid beräkning av ersättning. Efter det att den skyddsvärda aktiviteten avslutats kan den tidigare vilande SGI:n åter aktiveras. Reglerna har tillkommit för att bl.a. studerande inte ska få ett sämre försäkringsskydd efter det att han eller hon har studerat än vad han eller hon hade före studierna.

Studietids-SGI

För de flesta som i dag inträder i en skyddsvärd situation innebär detta också en inkomstförändring. I de situationer där den skyddsvärda situationen inträffar på grund av ett försäkringsfall innebär det oftast inte några problem. Ersättningen beräknas utifrån den SGI som fastställs i samband med försäkringsfallet, dvs. inträdet i

den skyddsvärda situationen, och denna SGI ska inte kunna försämrans så länge försäkringsfallet pågår.

I en del fall inträder emellertid en försäkrad i en skyddsvärd situation utan att ett försäkringsfall inträffar. Ersättning från socialförsäkringen och därmed fastställandet av en SGI, blir då aktuell först när ett försäkringsfall inträffar. Så är fallet bl.a. för den som börjar studera.

För studerande och övriga grupper som i dag omfattas av reglerna för vilande SGI gäller särskilda bestämmelser om studietids-SGI under den tid de befinner sig i den skyddsvärda situationen. Reglerna om studietids-SGI är betydligt mer förmånliga än de ordinarie reglerna för beräkning och fastställande av SGI, vilket innebär att studietids-SGI kan fastställas även om förvärvsarbetet avses pågå kortare tid än sex månader. Det finns heller inget krav på att arbetet ska vara årligen återkommande eller stadigvarande, se avsnitt 7.1.5.

Särskilda regler för vissa grupper

För de grupper som enligt nuvarande regler kan få en vilande SGI i vissa skyddsvärda situationer kan särskilda regler behövas även vid ett eventuellt införande av ett inkomstunderlag som baseras på historiska (faktiska) inkomster. Det viktiga för dessa grupper är att deras tidigare SGI inte ska försämrans på grund av att de befunnit sig i en skyddsvärd situation. För att inte försämrans för dessa grupper kan inkomstunderlaget behöva fastställas utifrån andra premisser än vad som gäller som huvudregel. Den tid då dessa grupper befunnit sig i en skyddsvärd situation bör hoppas över och när t.ex. studierna avslutats bör inkomstunderlaget utgöras av de historiska (faktiska) inkomster den försäkrade hade innan studierna.

När det gäller den s.k. studietids-SGI:n är ett alternativ att på motsvarande sätt som gäller enligt dagens regler fastställa inkomstunderlaget enbart på de arbetsinkomster som den försäkrade uppbär under den tid han eller hon befinner sig i den skyddsvärda situationen. Om den försäkrade måste göra ett längre avbrott i den verksamhet som utgör en skyddsvärd situation skulle ersättningen åter kunna beräknas på det inkomstunderlag som kunnat fastställas vid tidpunkten då den skyddsvärda situationen påbörjades.

När det gäller studerande återkommer, som tidigare nämnts, kommittén i slutbetänkandet till frågor som gäller socialförsäkringen för studerande.

7.3.7 Möjligheterna till en automatiserad process

I den utsträckning Försäkringskassan har registeruppgifter som påvisar att den försäkrade är i ett tillstånd som under nuvarande förhållanden innebär att s.k. studietids-SGI ska fastställas är det möjligt att utforma bestämmelserna för ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag så att även sådana ärenden kan automatberedas i hög utsträckning. Bestämmelserna behöver bara utformas så att ramtiden för inkomstunderlaget enligt de vanliga bestämmelserna inte kan innehålla månader då den försäkrade varit t.ex. studerande. I andra fall kan det krävas att den försäkrade i ansökan uppger att den har särskilda skäl för att ramtiden ska flyttas på ett förmånligt sätt. Det kan t.ex. gälla biståndsarbetare. Det viktiga är emellertid, att den enda information som behöver inhämtas är sådan information som påverkar var i tiden ramtiden ska förläggas. Själva beräkningen baserad på inkomsterna i månadsuppgiften kan sedan göras automatiskt i alla fall. Detsamma gäller särskilda behov för föräldraförsäkringens syften. I dag kan en gravid försäkrad gå ner i arbetstid sex månader före beräknad födelse utan att det påverkar SGI:n negativt. Datum för beräknad födelse är en uppgift som Försäkringskassan aviseras om i dag. Utformas det skyddet i ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, exempelvis som att en gravid försäkrads ramtid kan låsas sex månader före beräknad födelse, om det är mer förmånligt, kan beräkningen göras automatiskt. På motsvarande sätt kan ett barns födelsedatum automatiskt styra var en alternativ ramtid läggs när det gäller att möjliggöra föräldraledighet efter barnets födelse utan att den påverkar inkomstunderlaget negativt.

7.3.8 Hur gamla inkomster ska kunna räknas med i inkomstunderlaget?

I vissa situationer kan vid ett eventuellt införande av historiska (faktiska) inkomster vissa månader behöva hoppas över och inkomstunderlaget bestämmas på basis av äldre historiska (faktiska) inkomster. En fråga som då uppkommer är hur gamla inkomster som ska kunna räknas in i inkomstunderlaget.

Reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkring

I ALF finns en begränsning av hur lång tid som får räknas som överhoppningsbar. Av 17 § ALF framgår att tid då någon befunnit sig i en skyddsvärd situation inte ska räknas in i ramtiden får omfatta högst fem år. Före den 1 januari 1998 fanns inte någon begränsning av hur lång tid som fick hoppas över vid beräkning av ramtiden. I lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd föreskrevs dock att den överhoppningsbara tiden skulle begränsas till två år. Den regeln infördes bl.a. mot bakgrund av att det hade visat sig vara svårt att få fram utredningsunderlag om tid som låg långt tillbaka i tiden. När kontant arbetsmarknadsunderstöd avskaffades och grundbeloppet infördes fastställdes dock inte någon begränsning av hur lång den överhoppningsbara tiden fick vara. I förarbetena till bestämmelserna om tidsbegränsning för den överhoppningsbara tiden uttalades bl.a. följande:

Det är enligt regeringens mening inte förenligt med försäkringens syfte att en arbetssökande ska kunna vara borta från arbetsmarknaden under mycket lång tid och ändå vara berättigad till arbetslöshetsersättning. För att kraven på viss anknytning till arbetsmarknaden och försäkringens roll som omställningsförsäkring ska kunna upprätthållas, bör den tid som får hoppas över vid prövningen av arbetsvillkoret begränsas i tiden.

Begränsningen i tid bestämdes till sju år. Denna begränsningsregel gällde under tiden den 1 januari 1998–31 december 2006. Därefter beslutades att den överhoppningsbara tiden skulle omfatta högst fem år.

Den överhoppningsbara tidens längd i ett system med där inkomstunderlaget utgörs av historiska (faktiska) inkomster

Som framgår ovan fanns det före 1998 inte någon begränsning av hur lång den överhoppningsbara tiden i arbetslöshetsförsäkringen fick vara. Begränsningar infördes därefter bl.a. med hänsyn till att det skulle finnas en anknytning till arbetsmarknaden och till att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring.

När det gäller socialförsäkringen har även denna en koppling till att den försäkrade ska ha arbetat, se bl.a. 6 kap. 8 § SFB (där det framgår att försäkringen gäller fr.o.m. den första dagen av anställningstiden och att försäkringen upphör att gälla tre månader efter

den dag då arbetet upphört). Om den överhoppningsbara tiden inte skulle ha någon begränsning förloras i viss mån nämnda koppling till arbete. Dessutom kan de inkomster som utgör inkomstunderlag då bli alltför gamla och inaktuella.

Å andra sidan kan det i vissa situationer behöva tas hänsyn till relativt gamla inkomster och då kan det vara bättre att inte ha någon tidsgräns för hur lång den överhoppningsbara tiden får vara.

Alternativ beroende på vilken skyddsvärd situation som är aktuell

Enligt 17 a § ALF får tid som inte ska räknas in i ramtiden omfatta högst fem år. Detta gäller dock inte den som vistats utomlands till följd av att han eller hon följt med sin make, maka eller sambo vid dennes arbete i utlandet under förutsättning att makens, makans eller sambons arbetsgivare har sitt säte i Sverige och att lönen betalas ut från Sverige.

De skyddsvärda situationerna i socialförsäkringen skiljer sig på flera sätt åt och olika principer motiverar de olika situationerna, se avsnitt 7.1.2. Eftersom de skyddsvärda situationerna skiljer sig åt rent principiellt är det inte nödvändigt att tidsbegränsningen när det gäller överhoppningsbar tid är densamma i alla situationer. En möjlighet är att på samma sätt som gäller för arbetslöshetsförsäkringen skapa en huvudregel som lämpar sig för de flesta av de skyddsvärda situationerna där tid i vissa fall ska hoppas över och göra undantag från denna huvudregel för någon eller några situationer. Ett alternativ skulle kunna vara att den överhoppningsbara tiden enligt huvudregeln bestäms till 10 år. Detta är linje med kommitténs bedömning att månadsuppgifterna bör sparas i 11 år, se avsnitt 3.4.4.

Övergångsregler

Kommittén lämnar i detta delbetänkande inte några författningsförslag när det gäller skyddsvärda situationer. Frågan om övergångsbestämmelser är därför något som behöver analyseras i ett senare skede. Det kan dock konstateras att detaljerade övergångsbestämmelser behövs, bl. a. vid ett införande av regler om överhoppningsbar tid och skyddsvärda situationer kopplade till ett system baserat på historiska (faktiska) inkomster. Exempelvis kan

det övervägas i vilken utsträckning det är möjligt att undvika att inkomstsuppgifter ska behöva inhämtas från tiden innan det finns månadsuppgifter att tillgå.

7.4 Vissa problem med skyddsvärda situationer

I kapitel 5 finns en redovisning av slutsatser från tidigare utredningar gällande SGI. Nedan följer en beskrivning av vissa specifika problem med hanteringen av skyddsvärda situationer.

7.4.1 Flera skyddsvärda situationer avlöser varandra

Det finns i dagens system med SGI-skyddad tid inget som hindrar att en person befinner sig i skyddsvärda situationer som följer efter varandra, t.ex. först som studerande och sedan som föräldraledig. Det finns inte heller någon tidsgräns för hur länge en person kan omfattas av skyddsbestämmelserna så länge den s.k. SGI-kedjan är obruten⁷. I samband med övergången från en skyddsvärd situation till en annan finns viss risk att den försäkrade förlorar sitt SGI-skydd om han eller hon inte agerar på visst sätt inom viss tid.

7.4.2 Studerande inom eget yrkesområde

Även när det gäller studerandes SGI-skydd finns flera svagheter med de nuvarande reglerna. Enligt gällande regler kan en studerande som studerar inom sitt eget yrkesområde få en vilande SGI under hela studietiden. För att vara studerande inom sitt eget yrkesområde krävs en etablering i ett yrke. Detta behöver Försäkringskassan utreda i varje enskilt ärende. Försäkringskassans praxis är att den försäkrade ska ha förvärvsarbetat minst ett år inom yrket. Tid när den försäkrade varit praktikant eller elev räknas inte. Det krävs dessutom att studierna kan antas komma att leda till ett arbete av i huvudsak likartat slag som det den försäkrade hade innan han eller hon påbörjade sina studier.

Försäkringskassan anser att studier inte bedrivs inom det egna yrkesområdet när det gäller studier som leder till ett arbete med i huvudsak andra arbetsuppgifter, en lönereglering efter helt andra

⁷ SOU 2003:50, s. 35.

principer än de som gällde för det gamla arbetet, annat ansvar eller andra arbetsvillkor. För att högskole- eller universitetsstudier ska anses bedrivas inom eget yrkesområde får studierna inte vara inriktade mot att ge en mer generell kompetens utan bör i stället ha en inriktning på just det område inom vilken den försäkrade arbetar.⁸

7.4.3 Sjuk under studietiden

En studerande som blir sjuk under studietiden har under vissa förutsättningar rätt att behålla sitt studiestöd under sjukdomstiden. Med studiestöd menas studiehjälp eller studiemedel. Studiehjälp består i huvudsak av ett studiebidrag som lämnas till unga studerande i gymnasieskolan. Studiemedel kan lämnas till vuxna studerande oavsett på vilken nivå han eller hon studerar och består av studiebidrag och studielån. Om personen fortfarande är sjuk när sommaruppehållet inträder kan han eller hon förlora sin rätt att få sin vilande SGI aktiverad. För att aktivera en vilande SGI krävs att den studerande redan första dagen under sommaruppehållet anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Den studerande har då rätt till sjukpenning beräknad på den vilande SGI:n.

7.4.4 Studiestöd är i vissa fall en förutsättning för SGI-skydd

Som tidigare nämnts i avsnitt 7.1.5 är i vissa fall en förutsättning för att SGI:n ska vara skyddad att den studerande uppbär studiestöd. Det innebär att den studerande måste uppbära studiestöd under hela studietiden. En person som inte har studiestöd vissa delar av en termin, studerar periodvis utan studiestöd. Det medför att rätten att skydda sin SGI eller att få en studietids-SGI upphör fr.o.m. den första dagen han eller hon inte uppbär studiestöd.

En studerande kan välja att ta ut studiemedel i en omfattning som motsvarar studietakten eller i en lägre omfattning för att därigenom spara veckor med studiemedel eller för att få en lägre studieskuld. Att inte ta ut studiemedel som svarar mot studietakten kan uppnås genom att välja att inte ta ut fullt studiemedel vid heltidsstudier, då studiemedlet betalas ut löpande under studietiden, eller genom att bara ta ut studiemedel under vissa veckor av studietiden, t.ex. de första tio veckorna av en termin.

⁸ Försäkringskassan (2004), s. 186.

Enligt kommittén blir resultatet ett system där det avgörande är hur en person väljer att ta ut sitt studiestöd, snarare än andra mer enhetliga faktorer, som bestämmer om personen är kvalificerad för en viss SGI. Reglernas komplexitet innebär att de blir oöverskådliga och svåra att förstå. Det kan därför ofta framstå som mer eller mindre slumpmässigt vem som har kvar sitt SGI-skydd och vem som inte har det.

7.4.5 Oklart när ersättning beräknas på den vilande SGI:n

En studerande som har en fastställd vilande SGI och fortsätter att arbeta under studietiden omfattas av s.k. studietids-SGI. Ersättning enligt reglerna om studietids-SGI betalas ut för de dagar då den studerande skulle ha arbetat. I vissa fall kan dock sjukpenning beräknas på grund av den vilande SGI:n om denna är högre än studietids-SGI:n. Det gäller när en studerande anmäler sig som arbetsökande på Arbetsförmedlingen första dagen under sommaruppehållet och sedan blir sjuk. Han eller hon har då rätt till sjukpenning beräknad på vilande SGI trots att studierna inte är avslutade. Om personen i stället börjar arbeta första dagen under sommaruppehållet och sedan blir sjuk beräknas sjukpenningen på studietids-SGI.

Kommittén anser att det kan vara svårt för den enskilde att veta hur han eller hon ska bete sig för att få det bästa ekonomiska utfallet vid sjukdom. Kommittén kommer att återkomma till denna fråga i slutbetänkandet.

8 Anpassning av inkomstunderlaget i vissa situationer

I kapitel 6 och 7 analyseras hur faktiska inkomster kan användas vid en omläggning till ett inkomstunderlag som baseras på månadsuppgifter. Utöver de analyser som där görs vad gäller olika sätt att hantera regelverket för inkomstunderlag och särskilda förutsättningar att hantera skyddsvärda situationer har kommittén funnit anledning att analysera behoven av särskilda lösningar för vissa grupper och i vissa situationer. Av särskild vikt har kommittén bedömt det vara att nytillträdande på arbetsmarknaden inte ska gå miste om ersättning eller få en lägre sådan på grund av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. I kapitel 14 redovisas olika fördelningsmässiga konsekvenser av en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Det har dock inte varit möjligt att utvärdera effekterna för exempelvis nytillträdande eftersom det inte finns data över vilka som är nytillträdande. Analysen blir därmed med nödvändighet teoretisk. I detta kapitel presenteras en analys av hur situationen för nytillträdande på respektive utträdande från arbetsmarknaden skulle kunna fungera med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Resonemang kring hur de med ojämn arbetstidsförläggning kan påverkas förs också.

8.1 Nyttillträdande på arbetsmarknaden

Inträdet i försäkringen och försäkringsskyddet genom socialförsäkringen för dem som är nytillträdda är en viktig aspekt vid en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. I detta avsnitt behandlas ett antal frågor som särskilt berör inträdet och kvalificeringen in i socialförsäkringen.

Föräldraförsäkringen har särskilda kvalificeringsregler och skiljer sig också från övriga socialförsäkringar i det att den försäkrade i allmänhet har vetskap om behoven av att använda försäkringen relativt lång tid i förväg. I detta avsnitt bortses därför från föräldraförsäkringen i resonemangen om kvalificering och varaktighetskrav. Föräldraförsäkringen behandlas endast kortfattat nedan.

8.1.1 En kvalifikationstid i socialförsäkringen

Ett återkommande argument mot att använda historiska (faktiska) inkomster som grund för ersättningar inom socialförsäkringen är att det drabbar nytillträdande på arbetsmarknaden på ett orimligt sätt, se avsnitt 5.3. Dagens system, där i princip inget förvärvsarbete för dem som just fått ett arbete krävs innan individen har rättigheter i försäkringen, har å andra sidan också uppfattats som problematiskt.

När problemen med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag diskuteras antas vanligen en inträdesperiod som är liktydig med det antal månader som väljs som ramtid för det faktiska genomsnittet. Det innebär att ett genomsnitt baserat på det senaste årets inkomster medför ett års arbete innan individen får ett fullt inkomstrelaterat skydd mot inkomstbortfall vid exempelvis sjukdom, relativt likt arbetslöshetsförsäkringens regler. En viktig skillnad mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är att det i den senare finns ett kvalificeringsvillkor i form av ett arbetsvillkor som innebär att det tar en tid innan den försäkrade får någon ersättning alls i arbetslöshetsförsäkringen. Det är dock fundamentalt olika utgångspunkter i de två systemen. Inom arbetslöshetsförsäkringen blir den försäkrade berättigad till ersättning vid arbetslöshet i förhållande till ett arbete han eller hon har haft. När det gäller sjukförsäkringen baseras ersättningen på inkomstbortfallet från det arbete den försäkrade skulle ha haft (om han eller hon inte blivit sjuk). Denna skillnad är av avgörande betydelse för resonemang kring hur sjukförsäkringen ska fungera för personer som träder in på arbetsmarknaden.

Det finns faktiskt ett slags framåtblickande kvalifikationskrav även för att kunna få en SGI fastställd. Detta förutsätter att den försäkrades årliga inkomst kommer från arbete i Sverige och kan antas vara under minst sex månader i följd (varaktighetskrav), eller

vara årligen återkommande. Om årsinkomsten uppgår till mindre än 24 procent av prisbasbeloppet (pbb) fastställs ingen SGI. Det finns således både ett framåtblickande kvalifikationskrav i form av ett varaktighetskrav och ett slags inkomstvillkor, om än i form av ett relativt lågt satt årsbelopp.

I och med att det saknas en kvalifikationstid för de SGI-baserade förmånerna lyfts sällan argumenten mot en kvalifikationstid. Att införa en kvalifikationstid i socialförsäkringen skulle innebära en ökad strikthet och att personer som med dagens regler skulle ha rätt till ersättning i vissa fall skulle bli nekade ersättning. Å andra sidan skulle personer som i dag kan ha svårt att uppfylla kraven på varaktighet i arbetet med det nuvarande framåtblickande villkoret kunna få rätt till ersättning med ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster, givet att det framåtblickande varaktighetskravet skulle tas bort eller bli mindre strikt.

Ett vanligt antagande är att exempelvis sjukpenningförmåner är förmåner som samhället vill att de försäkrade i princip ska undvika att utnyttja. Till skillnad från arbetslöshetsförsäkringen finns det dock ofta en anställning och en arbetsplats att vara frånvarande från och i vissa fall är det önskvärt att individen faktiskt använder socialförsäkringen. Det gäller exempelvis vid risk att smitta eller skada sig själv eller andra på sin arbetsplats. Med en kvalifikationstid för att få rätt till ersättning kommer nytillträdande att sakna rätt till ersättning även i dessa fall¹. I praktiken kan det bli svårt att få individer att hålla sig borta från arbetsplatsen helt utan ersättning. Även en kvalifikationstid i arbetsskadeförsäkringen får sägas vara extra problematisk. Att ge nyanställda i uppgift att utföra riskabla arbetsuppgifter kan bli svårt om de är utan rätt till ersättning vid en skada. Den kvalifikationstid som finns i föräldraförsäkringen eller närståendepenningen är inte på samma sätt problematisk i detta hänseende. Däremot kan en kvalifikationstid inom havandeskapspenningen innebära motsvarande problem.

8.1.2 Krav på varaktighet med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag

Frågan om försäkringen ska vara tillgänglig från första anställningsdagen hänger samman med de regler kring krav på varaktighet i arbetet som finns i dag. Huruvida det med ett historiskt (faktiskt)

¹ Här förekommer kollektivavtal som kan täcka inkomstbortfall.

inkomstunderlag skapas ett bakåtblickande varaktighetskrav/kvalifikationskrav beror på hur modellen för att räkna in inkomster under ramtiden ser ut respektive hur reglerna för inträde konstrueras. Med ett inkomstunderlag som baseras på historiska (faktiska) inkomster kan det därför övervägas om det framåtblickande varaktighetskravet kommer att behövas. Att ha kvalifikationskrav som sträcker sig både bakåt och framåt i tiden innebär en ökad strikthet jämfört med dagens regelverk när det gäller rätten till ersättning.

Ytterligare en fråga som hänger samman med kravet på varaktighet i inkomsterna är om det ska vara möjligt att få rätt till ersättning med en enstaka hög inkomst. Med en ramtid där de sammanlagda inkomsterna under tidsperioden räknas in vid fastställandet av inkomstunderlaget, oavsett hur de intjänats, är det möjligt att inkomsterna kan ha intjänats endast under en kortare period under ramtiden. Med en konstruktion som förutsätter löpande inkomster under ramtiden blir varaktighetskravet mer framträdande. Å andra sidan kan det hävdas att det inte bör vara intressant för nivån på ersättningen hur de försäkrade har intjänat sina inkomster. Men utan någon form av mått på varaktigheten i arbetet blir den historiska (faktiska) inkomsten kanske en sämre indikation på att individen har ett inkomstbortfall framåt i tiden.

Inom arbetslöshetsförsäkringen används ett arbetsvillkor för att säkerställa att den försäkrade har en fast anknytning till arbetsmarknaden. Under ersättningsperioden ställs det också krav på att den arbetslöse aktivt medverkar till att hitta ett nytt arbete. Se vidare kapitel 12 för en beskrivning av hur arbetsvillkoret skulle kunna omformuleras till ett inkomstvillkor.

Ett framåtblickande varaktighetskrav?

Det kan därför vara relevant att även fortsättningsvis använda sig av ett framåtblickande varaktighetskrav för att bibehålla ett krav på förankring på arbetsmarknaden, motsvarande arbetslöshetsförsäkringens krav att den arbetslöse ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. I arbetslöshetsförsäkringen kontrolleras detta genom att den arbetslöse på kassakort redovisar sin arbetslösa tid. Ett framåtblickande varaktighetskrav är kanske särskilt intressant att använda för dem som skulle kunna omfattas av de särregler för ny tillträdda som innebär en successivt växande ramtid, som beskrivs i

avsnitt 8.1.3. Dessa har då inte visat någon varaktighet i arbetet tidigare och det kan då på samma sätt som i dag vara relevant att ställa ett krav på varaktighet framåt i tiden för denna grupp.

Det går att tänka sig olika typer av konstruktioner för den framåtblickande varaktigheten i inkomstbortfallet. Några exempel är:

- Nuvarande varaktighetskrav för möjligheten att fastställa SGI omformuleras till ett framåtblickande krav på varaktighet för rätt till ersättning.
- Som ovan med tillägget att det tydliggörs i lagtexten att det är avsikten med individens arbetsutbud som ska ligga till grund för bedömningen av rätt till ersättning.
- Ett alternativ som liknar arbetslöshetsförsäkringens där varaktigheten består i krav på individens medverkan till återgång i arbete för de förmåner där detta är relevant.

Ett eventuellt framåtblickande varaktighetskrav kan antingen vara fast i tiden (exempelvis som i dag sex månader) eller kopplat till ersättningsperioden. Vid en jämförelse med arbetslöshetsförsäkringen kan det vara mer naturligt att fundera kring ett villkor som baseras på individens avsikt med arbetsutbudet under (den förväntade) frånvaroperioden än ett villkor om en viss tids varaktighet. Å andra sidan går det ofta inte att veta hur länge ett försäkringsfall kommer att vara och det blir då svårt att avgöra hur lång tidsperiod som ska användas för att avgöra individens arbetsutbud under frånvaroperioden.

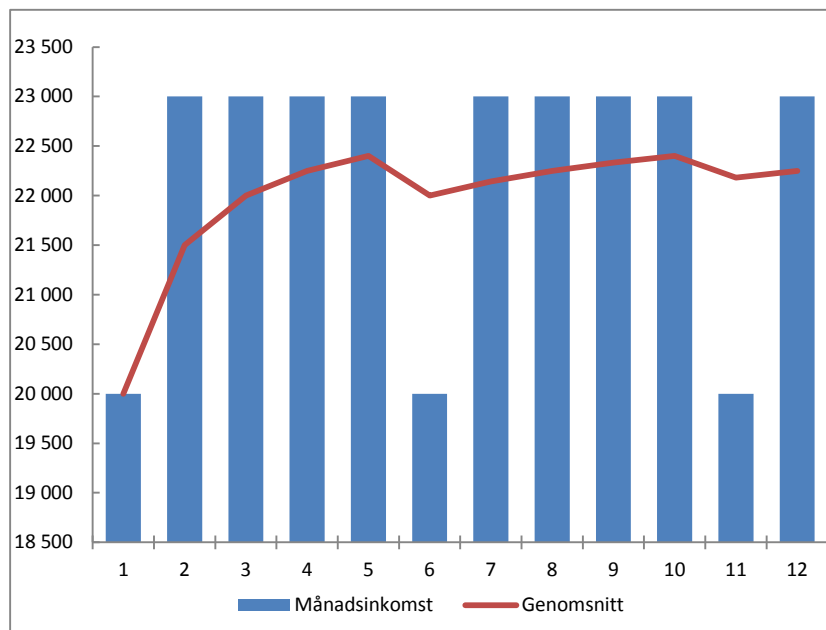
8.1.3 Uppbyggnad av inkomstunderlaget för nytilträdde på arbetsmarknaden

Ett sätt att undvika en kvalifikationstid med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag är att låta antalet månader som räknas in i den genomsnittliga inkomsten växa i takt med antalet månader som förflutit sedan individen inträdde på arbetsmarknaden. Det innebär att individen redan från början (möjligen med undantag för den tid som krävs av administrativa skäl) försäkrar hela sin faktiska inkomst.

Figur 8.1 visar ett exempel på hur en successiv uppbyggnad av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag kan se ut vid en uppbyggnadstid om tolv månader. Individen tjänar 20 000 kronor den första månaden och eftersom det endast finns en månad med

inkomst som räknas till inkomstunderlaget blir det faktiska genomsnittet 20 000 kronor. Nästa månad är inkomsten 23 000 kronor. Ersättningen baseras då på genomsnittet av månad ett och månad två, det vill säga 21 500 kronor. Genomsnittet förlängs sedan successivt tills det finns tolv inkomst månader att räkna in. En månads avvikande inkomst under den perioden ger allt mindre effekt på genomsnittet ju längre tiden går.

Figur 8.1 Ett successivt utbyggt genomsnitt vid inträde



Källa: Egna beräkningar.

Betydelsen av särskilda regler för nytilträdde minskar med andra beräkningssätt än att låta samtliga tolv månader ingå i inkomstunderlaget, där färre antal månader kan ligga till grund för ersättningen. Exempelvis kommer en alternativregel som tillåter individen att räkna de tre bästa månaderna av tolv göra att den som är nytilträdde redan efter tre månader försäkras hela sin inkomst utan att behöva använda någon särregel för nytilträdde.

Ett alternativ är att införa en grundnivå för nytilträdande som ännu inte upparbetat en ersättningsgrund. En grundnivå med ett fast belopp kommer dock behöva vara på en nivå som är betydligt lägre än den nivå som ett inkomstrelaterat försäkringsskydd ligger på för de flesta anställda för att inte innebära överkompensation för

dem med låga inkomster. Det skulle i sig innebära ett allvarligt avsteg från den inkomstbortfallsprincip som varit bärande i socialförsäkringen. Nyttillträdande skulle få ett väsentligt sämre skydd vid sjukdom jämfört med övriga på arbetsmarknaden.

I föräldraförsäkringen finns en kvalifikationstid

Föräldraförsäkringen skiljer sig från övriga socialförsäkringar genom att det finns en kvalifikationstid för rätt till inkomstrelaterad ersättning under de första 180 dagarna. Till skillnad från de andra delarna av socialförsäkringen finns det också en lägsta ersättning om 180 kronor/dag för dem som inte kvalificerar sig till den inkomstrelaterade föräldrapenningen.

Med ett inkomstunderlag som baseras på månadsuppgifter kan dessa användas för att bibehålla ett kvalifikationsvillkor som motsvarar dagens konstruktion. Om den särskilda kvalificeringstiden för föräldrapenningen avviker från den konstruktion för ramtid som väljs kommer det dock att kunna uppstå problem i form av olikheter i sjuk- och föräldrapenningen.

Ett alternativ är att använda månadsuppgifterna för att avgöra om den försäkrade har arbetat under en period som motsvarar dagens kvalificeringsvillkor. Ett annat alternativ är att ta bort dagens kvalifikationskrav och låta ersättningen stiga successivt i takt med att individen arbetar upp ett faktiskt genomsnitt. Det vill säga att ramtiden kombinerat med de regler för inkomstgrund som väljs utgör en kvalifikationstid, utan de möjligheter till särregler för nyttillträdda som skisseras ovan.

8.1.4 Svårt att avgöra vem som är nyttillträdd

Med dagens SGI bortses från tillfälliga variationer, såväl uppåt som nedåt i och med att det endast är inkomster som är varaktiga eller återkommande som ska räknas in i SGI. Ett syfte med ett inkomstunderlag som baseras på historiska (faktiska) inkomster är att de ekonomiska drivkrafterna till arbete kan stärkas. Det sker genom att den som arbetar kontinuerligt bygger upp ett högre faktiskt genomsnittligt inkomstunderlag än den som inte arbetar kontinuerligt. Särregler kring dem som saknar en hel ramtid bör därför avgränsas till dem som verkligen är nyttillträdda. Men att vara

nyttillträdd är troligen inte samma sak som att aldrig tidigare ha arbetat. Med en längre tids genomsnitt kommer de allra flesta att ha någon inkomst från någon månad under ramtiden. En fungerande definition av vem som ses som nyttillträdd är en förutsättning för att det ska gå att konstruera särskilda inträdesvillkor för dessa. Oavsett var gränsen dras och på vilket sätt definitionen formuleras uppstår trösklar. Nedan beskrivs två möjliga typer av definitioner.

Alternativ 1: Ett ”omvänt” inkomstvillkor

I dag finns en slags lägstanivå i socialförsäkringen genom att det krävs att den försäkrade har en förväntad årsinkomst som överstiger 24 procent av prisbasbeloppet. Det är dock en relativt lågt satt nivå (drygt 10 000 kronor i årsinkomst). Med en så låg gräns skulle få individer komma i fråga för eventuella särskilda kvalificeringsregler för nyttillträdda.

En fråga att ta ställning till är vid vilken nivå månadsinkomster ska räknas in i genomsnittet. Oavsett vilken nivå på inkomst som väljs skapas trösklar där det kan vara lönsamt för individen att inte arbeta för att kunna få del av särreglerna för nyttillträdda. Det är heller inte säkert att individen börjar arbeta vid ett månadsskifte, vilket innebär att en lägre inkomst än den faktiska månadsinkomsten kommer att räknas med i underlaget. Särskild betydelse har detta antagligen för ett genomsnitt som baseras på ett växande antal månader.

Ett alternativ för att få räknas som nyttillträdd är att den försäkrade under en viss period inte har en inkomst av arbete som överstiger en viss nivå, exempelvis det i kapitel 12 skisserade inkomstvillkoret (ca 8 000–10 000 kronor) i ett alternativt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. En sådan konstruktion innebär dock att studenter som feriearbetat under sommaren och sedan träder in på arbetsmarknaden vanligen inte skulle ha rätt att kallas nyttillträdda. Möjligen skulle det gå att bortse från feriearbete för just studerande. En uppenbar svårighet med en sådan lösning är att skilja feriearbete från säsongarbete.

Alternativ 2: Kommer från en aktivitet som omfattas av regler för skyddsvärda situationer

Ett annat alternativ är att se till den aktivitet som föregått inträdet på arbetsmarknaden och låta den som kommer från en längre tids aktivitet som är skyddad/överhoppningsbar (för dem med en tidigare inkomst) få särregler vid inträdet. De som inte kommer från en skyddad aktivitet skulle därmed inte omfattas av särreglerna för ett successivt uppbyggt genomsnitt, utan få kvalificera sig på samma sätt som görs i arbetslöshetsförsäkringen (när det gäller nivån på ersättningen, inte kvalificeringskravet). Alternativt skulle de omfattas av en grundnivå innan den nya inkomsten hunnit få genomslag på genomsnittet.

En fördel med denna konstruktion är att den gynnar aktivitet, till skillnad från en inkomstgräns som skapar tröskeleffekter på så sätt att den som tjänat över en viss nivå inte får använda sig av särreglerna. Detta alternativ innebär att det skulle bli viktigare att exempelvis anmäla sig på Arbetsförmedlingen även för den som inte har rätt till ersättning.

En nackdel jämfört med det första alternativet är att det med denna konstruktion, åtminstone i vissa fall, behövs ytterligare en uppgiftskälla för att avgöra om en individ har befunnit sig i en skyddad aktivitet. I de flesta fall skulle det dock, på samma sätt som i ett system med överhoppningsbara tider för dem med en tidigare inkomst, vara möjligt att inhämta informationen ur tillgängliga registerdata, se kapitel 7.

Ytterligare en fråga är hur denna särregel skulle förhålla sig till eventuella regler om överhoppningsbara tider där det inte är aktuellt att räkna in transfereringsinkomster, liknande dem som nu finns i arbetslöshetsförsäkringen. Beroende på hur lång tidsperiod som skulle väljas för att avgöra om en person betraktas som nytillträdd skulle personer som varit i skyddade aktiviteter under en längre period att få använda sig av särregeln för nytillträdda. Det skulle minska behovet av att gå långt tillbaka i tiden för att fastställa inkomstunderlaget för dem som inte har en full beräkningsperiod med arbetsinkomster innan den skyddade aktiviteten. Detta skulle i så fall kunna underlätta administrationen, men också innebära ökade kostnader givet antagandet att lönen för en individ tenderar att öka över tid.

Vilken tidsperiod bakåt är relevant att se till?

För båda alternativen behöver det avgöras hur lång tidsperiod bakåt i tiden som ska beaktas för att avgöra om en individ ska kunna räknas som nyttillträdande. Ska det dessutom finnas ytterligare begränsningar för hur ”ofta” en individ kan vara nyttillträdande? Ett alternativ skulle kunna vara att det inte går att använda sig av särregeln flera gånger under ett visst antal år.

8.1.5 Tillgången till månadsuppgifter

Med det förslag till månadsuppgifter som beskrivs respektive konkretiseras i kapitel 2 och 3 kommer inkomstuppgifterna att finnas tillgängliga först den 12:e (17:e för juli och december) i månaden efter den kalendermånad som uppgiften avser. I avsnitt 3.4.3 påtalar kommittén att det är önskvärt att tidigarelägga inrapporteringen så mycket som möjligt för att inte fördröja handläggningen hos t.ex. arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Störst betydelse bedöms fördröjningen ha när det gäller kvalificeringen till arbetslöshetsförsäkringen, se avsnitt 12.1.6. Men även inom socialförsäkringen, kanske framförallt för nyttillträdde, har denna administrativa fördröjning effekt. För dem som får lön utbetalad efterföljande månad kommer det att dröja ca 1,5 månad innan den första inkomstuppgiften blir registrerad och tillgänglig. För dem med lön utbetalad innevarande månad kommer det å ena sidan att finnas en inkomstuppgift redan i mitten av månaden efter den första arbetsmånaden, men å andra sidan kommer den i viss utsträckning att vara preliminär eftersom den ofta har fastställts i mitten av arbetsmånaden.

Om ett system med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag införs i socialförsäkringen behöver det därför analyseras hur nyttillträdande ska behandlas. Kan en viss kvalificeringstid accepteras eller behövs det någon typ av lösning som täcker tiden mellan första arbetsdagen och första registrerade inkomstuppgiften? Dessutom behöver frågan om vilken period som utgör ramtiden analyseras. Bör det vara senast tillgängliga inkomstuppgift som ska vara den senaste månaden i ramtiden? Detta innebär i så fall att de med lön utbetalad innevarande månad kommer att ha andra månader ingående i ramtiden än dem med lön utbetalad efterföljande månad. För dem med lön utbetalad innevarande månad kommer dessutom, som

tidigare nämnts, den senast ingående månadsuppgiften att i stor utsträckning vara preliminär. Att hoppa över eventuell tillgänglig senaste månadsuppgift skulle innebära att mer av korrigeringar hinner föras in i de uppgifter som ingår, men också att den senast ingående uppgiften inte alltid speglar den mest aktuella situationen för den försäkrade.

8.2 Utträdande från arbetsmarknaden

I dag finns ett generellt efterskydd genom den s.k. tremånadersregeln som innebär att försäkringen upphör att gälla tre månader efter att den försäkrade har slutat arbeta. En liknande regel kan fungera även i en modell med ett inkomstunderlag som bygger på historiska (faktiska) inkomster och förändringar behöver egentligen inte göras med anledning av ett införande av en modell som baseras på historiska (faktiska) inkomster.

I dag innebär efterskyddet att den som träder ut från arbetsmarknaden under efterskyddstiden i praktiken får högre ersättning än den som går ner i arbetstid och därefter insjuknar. Den som omfattas av efterskyddet får ersättningen baserad på tidigare inkomst, medan den som går ner i arbetstid får ersättningen baserad på den förväntade deltidsinkomsten. Samma oönskade effekt (vad gäller de ekonomiska drivkrafterna till arbete) uppnås med bibehållna efterskyddsregler och ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag med skillnaden att det faktiska genomsnittet trappas ner gradvis för den som går ner i arbetstid.

För att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete finns det därför goda argument att förändra efterskyddet så att det gradvis trappas ner på samma sätt för dem som träder ut från arbetsmarknaden som för dem som exempelvis går ner i arbetstid. Däremot kan tidsperioden om tre månader behållas som i dag.

Med en variant av beräkningsmodell som låter den försäkrade undanta månader med lägre inkomst från genomsnittet kommer inkomstunderlaget för utträdande (liksom för deltidsarbetande) dock att påverkas först efter det antal månader han eller hon tillåts undanta.

8.3 Uppgifter om arbetstid för dem med ojämn arbetstidsförläggning

Socialförsäkringen är i huvudsak baserad på uppgifter om inkomster snarare än på uppgifter om arbetstid. Vid en omläggning till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag behöver det dock utredas om det uppstår ett behov av uppgifter om arbetstid för att fastställa inkomstunderlag eller ersättning och vilken typ av uppgifter som i så fall ska användas.

Månadsuppgiftsutredningen föreslog att uppgift om arbetstid inte ska lämnas i månadsuppgiften. Utredningen bedömde att arbetad tid i månadsuppgiften med dagens regelverk inom socialförsäkringen främst skulle kunna användas i kontrollsyfte. Det samma gällde för uppgifter om frånvaro. Därför gjorde utredningen bedömningen att det, med hänsyn till uppgiftslämnarbördan, inte var motiverat att samla in dessa uppgifter. Av utredningens betänkande framgår dock att den utgick från att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen ”överväger om uppgift om arbetad tid behövs, hur begreppet ska definieras och hur uppgiften kan hämtas in”². Detta gäller inte minst administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, där uppgifter om arbetad tid är en central faktor i beslutsunderlaget, se delbetänkandets del 3.

Det finns goda argument för att uppgifter om arbetad tid kan vara värdefulla för kontrollen av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. Å andra sidan är det rimligt att anta att periodiserade inkomstuppgifter med avseende på intjänande kan fungera på ett liknande sätt när det gäller kontroll av om arbete har utförts, se kapitel 3. Möjligheten att använda månadsuppgifterna i kontrollsyfte hänger emellertid inte direkt samman med det uppdrag som redovisas i detta delbetänkande, nämligen att ta fram förslag till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster. Kommittén kan dock få anledning att återkomma till frågan i ett senare skede. I avsnittet bortses därmed fortsättningsvis från den kontrollfunktion som ett arbetstidsmått skulle kunna ha. Den fråga som detta avsnitt avser att behandla är i stället om det kommer att behövas uppgifter om arbetad tid vid en övergång till ett system som bygger på ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. I del 3 behandlas motsvarande frågeställning för arbetslöshetsförsäkringen.

² SOU 2010:40, s. 177.

8.3.1 Användningen av uppgifter om arbetstid i det nuvarande systemet

Inom arbetslöshetsförsäkringen används i dagsläget grovt sett två typer av uppgifter om arbetstid. Den första typen är faktiska uppgifter: dels antal arbetade timmar under ramtiden, dels den s.k. normalarbetstiden som är genomsnittlig arbetstid under ramtiden. Den andra typen är det nuvarande arbetsutbudet (den arbetstidsomfattning individen önskar och således den omfattning han eller hon bjuder ut sitt arbete i). Inom socialförsäkringen används uppgifter om arbetstid endast i begränsad omfattning och det handlar då om mått på förväntad årsarbetstid och i vissa fall mått på uppskattad arbetstid under frånvaroperioder.

Fastställande av SGI

För att SGI ska kunna fastställas krävs att ett kvalifikationskrav är uppfyllt. Kravet innebär att den försäkrades årliga inkomst ska komma från arbete som kan antas vara under minst sex månader i följd (varaktighetskrav), eller att det är årligen återkommande. Om årsinkomsten uppgår till mindre än 24 procent av pbb³ fastställs ingen SGI. Kvalifikationskravet innebär inte att några faktiska uppgifter om arbetstid behöver anges, men förutsätter att det går att visa att den försäkrade har för avsikt att förvärvsarbeta under minst sex månader framåt i tiden. Vid fastställandet av SGI enligt det nuvarande systemet tas alltså ingen hänsyn till den faktiskt arbetade tiden.

Hur uppgifter om arbetstid används vid beräkning av SGI-grundad ersättning

Den slutliga ersättningens storlek i varje enskilt ersättningsfall påverkas av reglerna om hur sjukpenning beräknas (även övriga förmåner hänger samman med reglerna för beräkning av sjukpenning). Sjukpenning lämnas som kalenderdagsberäknad sjukpenning eller som arbetstidsberäknad sjukpenning.

Kalenderdagsberäknad ersättning lämnas för alla dagar i veckan, oavsett om den försäkrade skulle ha utfört förvärvsarbete eller inte,

³ Prisbasbeloppet (pbb) uppgår 2012 till 44 000 kronor, vilket innebär att 24 procent av pbb är 10 560 kronor.

medan *arbetstidsberäknad ersättning* bara lämnas för de timmar eller dagar när den försäkrade skulle ha förvärvat arbetat.

SGI-grundad ersättning ska som huvudregel kalenderdagsberäknas om inte annat anges, och utgörs av SGI:n delat med 365. Vid kalenderdagsberäknad ersättning tas ingen hänsyn till arbetstid. Till den som har en SGI av annat förvärvsarbete än anställning, främst egenföretagare som inte valt karenstid samt till arbetslösa, utges alltid kalenderdagsberäknad sjukpenning från ersättningsperiodens början med undantag för karensdagen.

Arbetstidsberäknad sjukpenning beräknas huvudsakligen för kortare ersättningsperioder och ges ut bl.a. för tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, för sjukpenning beräknad enligt reglerna om s.k. studietids-SGI samt för de första 14 dagarna i sjukperioden för dem som inte har rätt till sjuklön. Ersättningen bygger på att en årlig arbetstid (den ordinarie tid som den försäkrade beräknas utföra förvärvsarbete mätt i timmar per år). Den årliga arbetstiden kan också schablonberäknas och anges i dagar. Ersättning enligt *timberäknad sjukpenning* utges till den som förlorar lön per timme och i de fall där sjukpenning bara ska lämnas för en dag. Ersättning enligt *dagberäknad sjukpenning* beräknas när sjukpenning ska lämnas för mer än en dag och för den som inte har löneavdrag per timme vid frånvaro. Ersättningen utges enbart för de dagar då den försäkrade avstår från förvärvsarbete⁴.

Syftet med att införa arbetstidsberäknad sjukpenning, så som det beskrevs när den infördes, är att undvika ogynnsamma konsekvenser i form av under- eller överkompensation för det inkomstbortfall som kan uppstå vid kortare sjukskrivningsperioder och vid ersättning för tillfällig föräldrapenning. Vid längre sjukperioder anses emellertid systemet med kalenderdagsberäknad ersättning ge avsedd kompensation.

Tim/dagberäknad ersättning används i merparten av utbetalningarna av tillfällig föräldrapenning och närståendepenning. Undantaget är egenföretagare, arbetslösa och de som byter föräldrapenning mot tillfällig föräldrapenning eller närståendepenning. Försäkringskassan har inte möjlighet att särskilja hur vanligt det är att särreglerna om arbetstidsberäknad ersättning faktiskt har

⁴ För dem med jämn arbetstidsförläggning innebär skillnaden mellan kalenderdagsberäknad och arbetstidsberäknad sjukpenning enbart att delningstalen skiljer sig åt. Vid kalenderdagsberäknad sjukpenning ges ersättningen som 1/365 av SGI (årsinkomsten) per frånvarodag medan den vid arbetstidsberäknad sjukpenning ges med 1/260 av SGI. Förenklat kan det beskrivas som att kalenderdagsberäknad sjukpenning ges sju dagar i veckan medan arbetstidsberäknad baseras på fem dagar i veckan.

betydelse, dvs. där den försäkrade får en ersättning som baseras på en ojämn arbetstidsförläggning. I de flesta fall görs ändå en schablonberäkning och effekten av särreglerna blir då endast att delningstalet 260 har betydelse i jämförelse med om talet 365 skulle användas, se nedan.

När det gäller sjukpenning sker tim/dagberäkning under de 14 första dagarna för dem som förvärvsarbetar men inte har rätt till sjuklön från arbetsgivare. Försäkringskassan prognosticerar totalt 510 000 sjukpenningärenden för 2012. År 2011 var det 26 000 personer som fick ut en blankett om sjuklön från första dagen, dvs. omkring fem procent av alla sjukpenningärenden. Det saknas uppgifter om hur många av dessa som har en ojämn arbetstidsförläggning.

Det finns inte heller någon bra statistik över hur många som har en ojämn arbetstidsförläggning. Däremot finns en del uppgifter kring hur vanligt det är med arbetstidsförläggning på kvällar och helger i arbetskraftsundersökningarna (AKU). Det är dessa siffror LO använder sig av för att kartlägga hur arbetstidsförläggningen ser ut. Enligt dessa arbetade 69 procent av alla anställda enbart dagtid (mellan klockan 06–18) 2009. Omkring 30 procent arbetade kväll (klockan 18–22) åtminstone någon gång per månad. Tolv procent arbetade natt (klockan 22–06) åtminstone någon gång per månad. Av alla anställda arbetade 30 procent på lördagar och/eller söndagar. Elva procent gjorde det minst varannan lördag och/eller söndag.⁵ Siffrorna ovan säger dessvärre inget om hur många som har en ojämn förläggning av arbetstiden. I statistiken ingår därmed även de som har ett lika stort inkomstbortfall per frånvarodag och som därför inte omfattas av reglerna för arbetstidsberäknad ersättning.

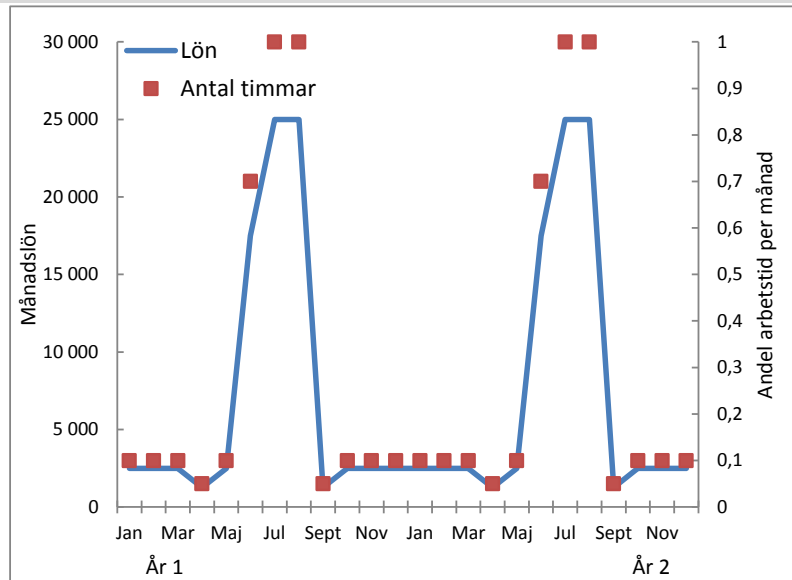
⁵ LO (2010).

Betydelsen av arbetstidsberäknad ersättning

Exempel: Studerande som arbetar helger och ferier

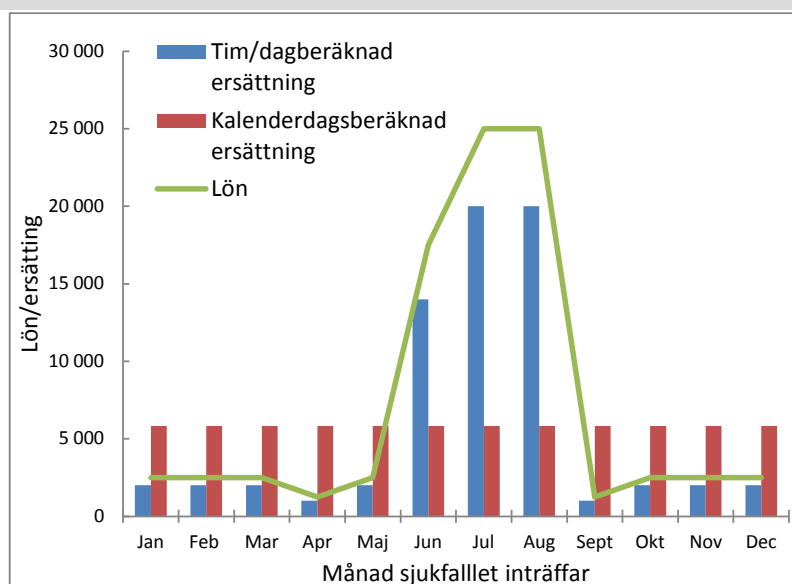
Viola studerar med studiemedel och arbetar under loven och varannan helg i butik.

Figurerna nedan visar hur inkomsterna ser ut, respektive hur inkomstunderlaget utvecklas under året under förutsättning att Viola har rätt till studietids-SGI.



Källa: Egna beräkningar.

Figuren nedan visar att det spelar stor roll för ersättningen vilken beräkningsmetod som används. Med en tim/dagberäknad SGI kommer ersättningen att baseras på det faktiska bortfallet i arbetstid/inkomst. Med en kalenderdagsberäknad SGI däremot används årsgenomsnittet oavsett faktiskt inkomstbortfall. Under perioder när Viola skulle ha arbetat mycket blir då ersättningen betydligt lägre än det faktiska inkomstbortfallet. Under terminerna, när hon skulle ha arbetat lite, blir däremot ersättningen betydligt högre än det faktiska bortfallet i inkomst.



Källa: Egna beräkningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att uppgifter om arbetstid inte har någon betydelse vare sig för fastställandet eller beräkningen av SGI enligt nuvarande regelverk. Som huvudregel har uppgifter om arbetstid inte heller någon betydelse för beräkningen av SGI-grundad ersättning. I de fall då arbetstidsberäknad ersättning ska beräknas utifrån en schablonberäknad årsarbetstid är det inte heller nödvändigt med någon uppgift om faktisk arbetstid. För de fall då den arbetstidsberäknade ersättningen ska beräknas för personer med oregelbundna arbetstider där löneavdraget vid frånvaro kan variera mellan olika dagar är det dock nödvändigt att känna till en uppskattad årsarbetstid samt omfattningen av den förlorade arbetstiden för att beräkna ersättningen.

8.1.1 Behovet av uppgift om arbetstid med ett nytt inkomstunderlag

Inom socialförsäkringen används med nuvarande regelverk ett framåtblickande perspektiv på arbetstiden i och med att ersättningen är framåtblickande och syftar till att ersätta inkomstbortfallet. Uppgifter om arbetstid används endast i begränsad omfattning. De uppgifter som används i dag matchar inkomstuppgifterna på så sätt att båda syftar till att fånga samma tidsperiod, nämligen den framåtblickande, förväntade arbetstiden/inkomsten.

Om de historiska (faktiska) inkomsterna ses som ett mer stabilt mått på inkomstnivån behövs i princip ingen koppling till arbetstiden bakåt i tiden. Det är snarare ett av syftena att den som har haft högre inkomster, oavsett antal timmar, också ska få en högre ersättning än den som inte har en lika hög faktisk inkomst. Denna egenskap är det som bidrar till att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

En genomgång av de huvudsakliga användningsområdena för arbetad tid inom arbetslöshetsförsäkringen visar att arbetslöshetsförsäkringens behov av att känna till tidigare arbetad tid inte tycks motsvaras av något tydligt behov inom socialförsäkringen för att använda ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag enligt det regelverk som skisseras i detta delbetänkande.

Arbetslöshetsförsäkringen ersätter inkomster av ett tidigare arbete som den arbetslöse inte längre har kvar medan socialförsäkringen bygger på en principiellt annorlunda grund där det är mer intressant att jämföra med en alternativ aktivitet i nutid snarare än med en faktisk arbetsinsats. Det är detta nutida alternativ som drivkrafterna utvärderas gentemot. Det kan handla om ersättning från arbete eller från andra trygghetssystem.

Begränsningen av ersättningen för deltidsuttag görs efter det att SGI är fastställd. Givet att försäkrade även fortsatt ansöker om en förmån uttryckt som frånvaro som andel av den ordinarie arbetstiden bör en omläggning till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen inte innebära att några förändringar vad gäller uppgifter om arbetad tid behöver göras i denna del. Kommitténs bedömning är därför att det i de flesta fall går att bygga ersättningen på tidigare inkomster utan att ta hänsyn till vilken omfattning på arbete som har genererat dessa inkomster. Det finns dock ett undantag där uppgifter om arbetstid kan komma att behövas och det gäller om det nuvarande regelverket kring

arbetstidsberäknad ersättning ska kunna behållas. Dessa regler är som tidigare beskrivits i huvudsak relevanta för dem med ojämna inkomster.

Ojämn arbetstidsförläggning

För dem som har regelbundna arbetstider och inkomster bör schablonbelopp i de fall en ersättning ska beräknas utifrån arbetstid kunna användas även vid införandet av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Någon uppgift om faktisk arbetstid blir därför inte heller i framtiden nödvändig i socialförsäkringen för dem med jämn arbetstidsförläggning.

För dem med oregelbunden arbetstid där inkomstbortfallet inte motsvarar en genomsnittlig dagslön, och för vilka en schablonberäknad ersättning därför inte på ett tillfredsställande sätt skulle kompensera för inkomstbortfallet, blir situationen annorlunda. Om det är den tidigare timförtjänsten som ska ligga till grund för ersättningen kan det vara relevant med ett arbetstidsmått som matchar den faktiska ramtidens inkomster. Om dessa uppgifter är tillräckligt detaljerade ger de möjlighet att beräkna en faktisk genomsnittlig inkomst per timma. Denna skulle sedan kunna användas för att ersätta frånvaro timme för timme.

Problemet med detta, utöver att så detaljerade uppgifter om arbetstid som skulle krävas skulle vara svårt att samla in, är att det faktiska inkomstunderlagets potential att ge ekonomiska drivkrafter till arbetsutbud då går förlorad. Används faktiskt arbetad tid som arbetstidsmått kommer ersättning utgå utifrån timförtjänst snarare än efter individens arbetsutbud, när ersättningen sedan beräknas utifrån överenskommen arbetstid under de dagar ersättning ska lämnas för. Därmed kommer timförtjänst samt närvaro att belönas, inte det totala arbetsutbudet. Drivkrafterna i systemet kommer att vara att skapa så hög timförtjänst som möjligt under ramtiden oavsett arbetsutbud men uppge många timmars schemalagt arbete under försäkringsfallet.

Ytterligare en aspekt är frågan om arbetsgivarens drivkrafter att rapportera en korrekt arbetad tid. När det gäller inkomstuppgiften finns en koppling till inbetalning av skatt och uttag av arbetsgivaravgifter. Sannolikheten att arbetsgivaren rapporterar in över-skattade inkomster i månadsuppgiften är därför liten. Denna koppling till kostnader för arbetsgivaren finns inte när det gäller arbets-

tiden. Med ett system som bygger på timförtjänst finns det därför en risk att arbetstagare och arbetsgivare kommer överens om att rapportera ett för lågt antal arbetade timmar. Möjligen skulle inkomstuppgiften kunna kontrolleras gentemot lönenivåerna i branschen för att bedöma rimligheten i lämnade uppgifter om arbetstid.

Om nuvarande funktion ska behållas är det ett alternativ att utreda om reglerna kring arbetstidsberäknad ersättning kan bibehållas, dvs. att faktiska inkomster divideras med den förväntade årsarbetstiden i timmar. Det skulle således innebära en fortsatt manuell hantering för dessa grupper. Ett annat alternativ är att låta all ersättning beräknas per kalenderdag, dvs. att reglerna kring arbetstidsberäknad ersättning slopas.

9 Taken i en socialförsäkring med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag

Taken i socialförsäkringen har betydelse för hur trygghetssystemen fungerar för stora delar av försäkringskollektivet. Takens nivå är avgörande för systemets legitimitet och dessutom på en övergripande nivå viktiga för ansvarsfördelningen mellan det offentliga åtagandet och parternas ansvar. I detta kapitel analyseras taken i socialförsäkringen med fokus på hur konstruktionen påverkar och påverkas av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Frågan om takens nivå behandlas därmed inte, det är en fråga som kommittén får anledning att återkomma till i sitt slutbetänkande.

Vid en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag är det naturligt att överväga om takkonstruktionen bör se annorlunda ut. Kommittén har dessutom i uppdrag att analysera effekterna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. I detta kapitel jämförs därför de olika taken i socialförsäkringen respektive i arbetslöshetsförsäkringen. Inga förändringar av arbetslöshetsförsäkringens takkonstruktion eller nivå övervägs i detta skede. Mot bakgrund av harmoniseringsuppdraget kan detta möjligtvis bli aktuellt i samband med kommitténs slutbetänkande.

Det finns inte ett entydigt syfte med att ha ett tak för förmåner inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Men faktum är att tak återfinns i alla typer av försäkringar, allmänna som privata. Försäkringskollektivet bär risken upp till en viss nivå men inte däröver. När det gäller privata försäkringar och taken i avtalade tilläggsförsäkringar handlar det dock om betydligt högre nivåer på tak, där i stort sett alla "normala" skadefall ryms under taket. Så var även fallet när SGI-konstruktionen med dess tak infördes 1974. År 1975 var det 6,6 procent av de sjukpenningförsäkrade som hade inkomster som översteg 7,5 gånger bas-

beloppet (numera prisbasbeloppet (pbb)¹) registrerade². Men eftersom pbb räknas upp med utgångspunkt i utvecklingen av konsumentpriserna, KPI, har det i takt med reallöneökningar kommit att bli allt fler som har inkomster över taket. År 2006 var det 34,3 procent som hade inkomster över taket 7,5 pbb. Mot denna bakgrund höjdes taket från 7,5 till 10 pbb den 1 juli 2006. SGI-taket sänktes återigen 2007 till 7,5 pbb förutom i föräldrapenningen där det fortsatt är 10 pbb.³

9.1 Nuvarande regler för taken

I detta avsnitt beskrivs och jämförs de olika taken i socialförsäkringen respektive arbetslöshetsförsäkringen.

9.1.1 SGI – taket

I socialförsäkringen finns det ett tak som innebär att vid fastställandet av SGI bortses från inkomster som överstiger det inkomsttak som fastställts, 7,5 pbb med undantag för föräldrapenning på sjukpenningnivå där inkomsttaket motsvarar 10 pbb⁴.

Inkomstunderlaget för dagersättningar inom socialförsäkringen uttrycks i dag som ett förväntat årsbelopp – den årsinkomst som det kan antas att den försäkrade skulle ha haft framöver. Den försäkrade inkomstens storlek begränsas av inkomsttaket, också detta uttryckt som en årsinkomst.

Underlaget begränsas av ett tak och kan alltså inte fastställas till ett högre belopp än vad taket avgränsar vilket innebär att inkomster som överstiger taket inte tas i beaktande. I de fall en försäkrad både har inkomst av anställning (SGI A) och inkomst av annat förvärvsarbete (SGI B) summeras dessa och om summan överstiger inkomsttaket är det SGI B som främst bortses från vid fastställande av ersättningsunderlaget.

¹ Prisbasbeloppet uppgår 2012 till 44 000 kronor. 7,5 pbb motsvarar 330 000 kronor/år eller 27 500 kronor/månad. 10 pbb motsvarar 440 000 kronor/år eller 36 700 kronor/månad.

² Prop. 2005/06:142.

³ Andelen försäkrade som har inkomster över taket prognostiseras öka från 40 till 50 procent mellan 2010 och 2013. Folksam (2010) *Allt fler lämnar sjukförsäkringen genom taket*.

⁴ Taket för SGI höjdes generellt (dock ej i sjuk- och aktivitetsersättningen och vid beräkning av arbetsskadelivränta) från 7,5 pbb till 10 pbb den 1 juli 2006. År 2007 sänktes det återigen till 7,5 pbb med undantag från föräldrapenningen som fortsatt har ett tak på 10 pbb.

I SGI används uppgifter om arbetstid i begränsad omfattning (med undantag från den tillfälliga föräldrapenningen och närstående penningen som har särskilda regler kring arbetstid, se vidare avsnitt 8.3). Den försäkrade blir exempelvis sjukskriven i förhållande till den arbetstid hon eller han vanligen har och inte i relation till ett hel- eller deltidsmått. Det har betydelse för hur taket fungerar.

För den som arbetar heltid med en månadslön på 30 000 kronor i månaden och blir sjukskriven halva arbetstiden (20 timmar/vecka) kommer taket att läggas på årsinkomsten och därmed begränsa den ersättning som betalas ut. Ersättningen blir 80 procent av $27\,500/2 = 11\,000$ kronor i månaden. Den som vanligen arbetar deltid (med en månadslön på 15 000 kronor i månaden) och blir sjukskriven på heltid (också 20 timmar/vecka) har en årsinkomst som understiger taket och får ut 80 procent av $15\,000 = 12\,000$ kronor/månad.

Det innebär att taket i socialförsäkringen kan sägas påverka heltidsarbetande i större utsträckning än deltidarbetande i och med att koppling till arbetstiden saknas.

9.1.2 Arbetslöshetsförsäkringens tak

Arbetslöshetsförsäkringens tak skiljer sig helt från socialförsäkringens. Det är inte bara själva nivån som skiljer sig åt, taken är dessutom konstruerade på olika sätt. I arbetslöshetsförsäkringen finns inget tak för hur höga inkomster som kan ingå i inkomstunderlaget, taket appliceras i stället vid fastställandet av dagpenningbeloppet.

Arbetslöshetsersättning kan lämnas antingen i form av ett grundbelopp eller i form av en inkomstrelaterad ersättning. Dagpenning i form av grundbelopp bestäms utifrån den sökandes normalarbetstid och det belopp som regeringen fastställer. Dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning bestäms utifrån den sökandes dagsförtjänst, normalarbetstid och det högsta respektive lägsta belopp som regeringen fastställer.

Vid fastställande av den inkomstrelaterade ersättningen finns det som nämnts ovan ingen begränsningsregel för hur höga inkomster som kan ligga till grund för beräkningen. Den sökandes dagsförtjänst beräknas som $1/5$ av den veckoinkomst eller $1/22$ av den månadsinkomst som den sökande har haft under ramtiden och motsvarar därmed den genomsnittliga inkomsten per dag under ramtiden. Dagpenningen uppgår till 80 procent (70 procent fr.o.m. dag 201)

av dagsförtjänsten. Först därefter appliceras taket vilket innebär att dagpenningen inte kan överskrida 680 kronor. Detta betyder att i de fall dagsförtjänsten är lägre eller lika med 680 kronor blir dagsförtjänsten och dagpenningen de samma. I de fall dagsförtjänsten överstiger 680 kronor fastställs dagpenningen till maximala 680 kronor.

Då ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utbetalas för som mest fem dagar per vecka och dagpenningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen är maximerad till 680 kronor, oavsett arbetstid, är den maximala ersättningen 14 960 kronor per månad. Vid månadsinkomster upp till 18 700 kronor blir därmed ersättningen 80 procent av tidigare inkomst, vilket är ersättningsnivån för de första 200 dagarna i en ersättningsperiod (därefter 70 procent). Om den arbetslöse tidigare hade högre inkomster än så blir ersättningsnivån på grund av taket lägre än 80 procent.

9.1.3 En jämförelse av taken

I tabell 9.1 illustreras hur de olika takkonstruktionerna påverkar den maximala ersättning som kan ges vid olika arbetstidsomfattning. I likhet med regelverken i övrigt är inte heller måtten på arbetstid fullt ut möjliga att jämföra eftersom det i arbetslöshetsförsäkringen handlar om ett mått på den tidigare arbetade tiden (normalarbetstiden, NA), medan taket i socialförsäkringen inte relateras till arbetstiden utan endast till den förväntade inkomsten. Det bör dock noteras att en person som endast har arbetat 25 procent av ett heltidsarbete (NA 10 timmar) inte uppfyller arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen. En person kan dock ha 10 timmars NA genom att ha arbetat 50 procent av en heltid i ett halvår, vilket för jämförelsens skull kan sägas motsvara 25 procent under ett helår.

Av tabell 9.1 framgår att den som tidigare arbetat deltid kan få 80 procent av sin inkomst i ersättning vid högre lönenivåer än om han eller hon har arbetat heltid, givet samma antal frånvarotimmar. Det beror på att de olika taken sätts till en fast summa, uttryckt som dagpenningbelopp eller i form av prisbasbelopp, utan koppling till arbetstid. Exempelvis når en försäkrad som tidigare har arbetat heltid men som är frånvarande på halvtid upp till sjukpenningtaket vid en månadslön för heltidsarbete på 27 500 kronor. Den maximala ersättningen blir således 13 750 kronor. Men den som redan tidigare har arbetat halvtid och är frånvarande på denna halvtid vid

sjukfrånvaro kommer att nå taket först vid en månadslön för heltidsarbete som motsvarar 44 000 kronor i månaden. Den maximala ersättningen blir i detta fall 22 000 kronor.

Tabell 9.1 Maximal ersättning efter arbetstid i social- respektive arbetslöshetsförsäkringen

	Taket uttryckt i kronor per månad	Maximal ersättning efter arbetstid/frånvaro			
Tidigare heltidsarbete, därefter sjukskriven/arbetslös som andel av heltid:		100 % (NA 40)	75 % (NA 30)	50 % (NA 20)	25 % (NA 10)
Sjukpenning m.m.	27 500	22 000	16 500	13 750	6 875
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	27 500	27 500	27 500	27 500	27 500
Föräldrapenning	36 700	29 360	22 020	18 350	9 175
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	36 700	36 700	36 700	36 700	36 700
Arbetslöshetsförsäkring	18 700	14 960	10 300	7 360	2 940
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	18 700	18 700	18 700	18 700	18 700
Tidigare deltid, därefter helt sjukskriven/arbetslös:			75 % (NA30)	50 % (NA20)	25 % (NA10)
Sjukpenning m.m.	27 500	22 000	22 000	22 000	22 000
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	27 500	29 333	44 000	88 000	
Föräldrapenning	36 700	29 360	29 360	29 360	29 360
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	36 700	39 147	58 720	117 440	
Arbetslöshetsförsäkring	18 700	14 960	14 960	(14 960)	(14 960)
Motsvarar en månadslön för heltidsarbete på:	18 700	24 933	37 400	74 800	

Källa: Egna beräkningar.

Om det bedöms vara önskvärt att taket ska påverka hel- och deltidsarbetande på ett likformigt sätt behövs någon form av uppgift om arbetstid att relatera den inkomst eller den utbetalning som taket ska begränsa. Taket bör möjligen påverka deltidsarbetande likformigt med heltidsarbetande i syfte att stärka de ekonomiska drivkrafterna

till arbete. Å andra sidan har deltidsarbetande lägre inkomster än heltidsarbetande och om taket är tänkt att spegla något slags rimlig standard är det kanske rätt att använda sig av en fast summa på det sätt som är fallet i dag.

Vid jämförelser mellan arbetslöshets- och socialförsäkringens regelverk för hel- respektive deltidsarbetande är det värt att notera att det i arbetslöshetsförsäkringen finns en begränsningsregel för antalet ersättningsdagar vid deltidsarbetslöshet. Den innebär att en arbetslös under en ersättningsperiod kan få maximalt 75 ersättningsdagar för veckor då deltidsarbete har utförts. Resterande dagar får endast användas för veckor då inget arbete alls har utförts.

Observera slutligen att tabellen ovan inte inkluderar de olika kompletterande ersättningar som en individ under vissa förutsättningar kan få vid exempelvis arbetslöshet och sjukdom. Tabellen ger därför inte en fullständig bild av den maximala ersättning som kan utgå.

9.2 Tänkbara utformningar av taket i socialförsäkringen med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag

Här behandlas i första hand två dimensioner av möjliga takkonstruktioner. Den första avser när taket ska appliceras. Det kan ske antingen inledningsvis när inkomstunderlaget fastställs eller efteråt, som en begränsning av faktisk ersättning. Den andra dimensionen avser vilken tidsperiod som ska användas för taket, i praktiken om taket ska begränsa de inkomster som ingår i månadsuppgifterna respektive månad eller om det ska appliceras på det totala genomsnittliga inkomstunderlaget. De olika kombinationer som ges av de två dimensionerna illustreras i tabell 9.2. I det följande resoneras kring egenskaper hos de olika möjliga kombinationerna av de två dimensioner som visas i tabellen.

Tabell 9.2 Olika alternativ för takkonstruktioner

		Första dimensionen: När appliceras taket?	
		<i>vid fastställande av inkomstunderlaget</i>	<i>vid fastställande av utbetalning</i> (efter nivå och omfattning)
Andra dimensionen: För vilken tidsperiod appliceras taket?	<i>År/Ramtid</i>	Dagens SGI-tak.	
	<i>Månad</i>		
	<i>Dag</i>		Arbetslöshetsförsäkringens tak i dag.

9.2.1 Taket appliceras vid fastställande av utbetalning

I tabell 9.1 jämförs taken i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringarna vad gäller skillnader i utfall vid olika arbetstidsomfattning. För att kunna analysera skillnaden mellan att applicera taket på årsinkomsten respektive på utbetalt dagbelopp kan det vara intressant att se vilken skillnad de olika konstruktionerna skulle ha givet samma nivå och konstruktion i övrigt. I tabell 9.3 visas skillnaden i ersättning vid olika uttag av sjukpenning givet nuvarande taknivå men där denna räknats om till motsvarande maximala dagsersättning.

Effekten av att använda tak på utbetalda belopp i stället för att använda tak på årsinkomst blir att de försäkrade slår i taket vid högre inkomstnivåer vid deltidfrånvaro än vid heltidsfrånvaro. Att behålla motsvarande nivå på taket med ett tak som läggs på utbetalt belopp i stället för på inkomst skulle därmed innebära ökade kostnader jämfört med dagens takkonstruktion för SGI.

Tabell 9.3 Skillnad mellan tak på inkomst och tak på utbetalning (SGI-taket)

SGI-tak 2012 = en årsinkomst på 330 000 kronor motsvarar en maximal dagpenning på 702 kronor/kalenderdag (330 000/365*0,97*0,8)

Frånvaro %	Tak på inkomst		Tak på utbetalt belopp	
	Maximal ersättning/dag	Motsvarar en årslön, kronor	Maximal dagpenning	Motsvarar en årslön, ca kronor
100	702	330 000	702	330 000
75	526	330 000	702	396 000
50	351	330 000	702	475 000
25	175	330 000	702	554 000

Källa: Egna beräkningar.

Den mest påtagliga skillnaden mellan att lägga på taket när inkomstunderlaget fastställs i relation till att lägga på taket vid beräkning av den faktiska ersättningen är att inkomster som ligger över taket i det förra fallet räknas bort redan vid fastställandet av inkomstunderlaget. Om taket läggs på vid fastställande av ersättning, utan begränsning, kommer samtliga inkomster att ingå i underlaget.

Med ett tak som läggs på vid fastställande av ersättning är det också möjligt att konstruera taket som ett maximalt utbetalt dagbelopp (liksom i arbetslöshetsförsäkringen), vilket inte är möjligt om taket läggs på vid fastställandet av inkomstunderlaget (baserat på månadsuppgifter).

En aspekt på frågan om taket ska läggas på före eller efter det att ersättningsnivån appliceras är att med ett tak som läggs på i efterhand i samband med fastställande av utbetalning kommer olika ersättningsnivåer att enbart påverka dem som befinner sig under taket. Om taket däremot läggs på före det att ersättningsnivån appliceras kommer olika ersättningsnivåer att få genomslag även för dem som har inkomster över taket. Denna egenskap har uppmärksammats vad gäller arbetslöshetsförsäkringen, där ersättningsnivåns minskning från 80 till 70 procent efter dag 200 inte påverkar dem vars ersättning slår i taket vid både 70 och 80 procents ersättningsnivå.

Väljs en konstruktion som liknar den i arbetslöshetsförsäkringen sker ingen utjämning av ojämna inkomster i och med

att taket läggs på "sist". Då spelar det ingen roll om taket läggs på per år, månad eller dag sett ur den aspekten. Däremot kommer ett tak som läggs på i efterhand på årsbasis att innebära att när maximalt belopp under perioden har betalats ut får den försäkrade ingen ytterligare ersättning. På årsbasis är ett sådant tak knappast aktuellt eftersom individer ofta inte vet längden på exempelvis ett sjukfall i förväg. Månadsvis är det möjligt att tänka sig taket som en maximal summa per månad där ersättningen begränsas proportionellt mot antalet arbetslösa eller sjuka dagar den månaden.

9.2.2 Taket appliceras vid fastställande av inkomstunderlaget

Ett tak som baseras på dagsinkomst och appliceras vid fastställandet av inkomstunderlaget är i nuläget inte något aktuellt alternativ (då det inte föreslås finnas uppgifter om dagsinkomsten) och här resoneras därför enbart kring tak som appliceras per år respektive per månad.

Tak per år

Ett tak som baseras på årsinkomsten och som läggs på vid fastställandet av inkomstunderlaget är det som mest skulle likna det tak som används i socialförsäkringen i dag. Beroende på val av ramtidskonstruktion är det dock inte säkert att en inkomst omräknad till ett årsbelopp är det mest naturliga. Om ramtiden inte är tolv månader kommer årsinkomsten troligen inte att tas fram i annat syfte än just för att fastställa taket.

Även om förändringar av taket inte anses vara prioriterat kan det vid en omläggning till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag bli naturligt att överväga förändringar i takets konstruktion. Vilken takkonstruktion som är att föredra hänger ihop med hur systemet i övrigt ska se ut. Nedan resoneras kort kring de olika exempel på ramtid och beräkningsmodeller som analyseras i kapitel 6 och som också ligger till grund för konsekvensanalyserna avseende ett tänkbart historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen i kapitel 14. De alternativ som används i analysen i kapitel 6 är en kort och en lång ramtid. Därutöver diskuteras även ett alternativ där de bästa månaderna under ramtiden kan väljas samt ett alternativ där det

för individen mest förmånliga alternativet av en kort och en lång ramtid väljs.

Med ett inkomstunderlag som baseras på en lång ramtid och där samtliga månader under ramtiden ingår i det faktiska genomsnittet kan taket i princip bibehållas oförändrat. Det kan fortfarande vara relevant (och naturligt) att tala om ett tak som läggs på en årsinkomst på samma sätt som i dag.

Med ett inkomstunderlag som baseras på en kortare ramtid är det möjligen mindre relevant att använda ett tak som sätts på en årsinkomst. Summan av den senaste tre- respektive sexmånadersperiodens inkomster blir antagligen mer relevant.

Effekten av en eventuell kortare tid (än ett år) som underlag för taket är att enskilda individers inkomstvariationer i större utsträckning än i dag kan göra att den försäkrade hamnar under respektive över taket under ett och samma kalenderår. Å andra sidan kommer ett rullande genomsnitt av faktiska inkomster att utjämnas i jämförelse med i dag där ändrade förhållanden på ett annat sätt kan innebära att individer från en dag till en annan befinner sig över respektive under taket beroende på vilken förväntad inkomst han eller hon har.

Om en konstruktion med ett positivt urval av beräkningsmånader under ramtiden väljs är det sannolikt mest naturligt att enbart låta månader som ligger till grund för ersättning ingå vid fastställande av taket. Om taket ska uttryckas i termer av en årsinkomst går det att räkna om de ingående månadsinkomsterna till motsvarande årsinkomst.

9.2.3 Skäl att se över takkonstruktionen

Hur taket bör konstrueras med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag hänger samman med syfte och önskad funktion med ett tak, men också med önskade egenskaper hos ett system som baseras på historiska (faktiska) inkomster i ett bredare perspektiv.

Att socialförsäkringen innehåller olika ersättningsnivåer när det gäller olika tidsperioder i sjukförsäkringen gör att det ter sig rimligt att behålla konstruktionen med ett tak som läggs på före det att ersättningsnivån appliceras. I annat fall påverkas endast de som har inkomster under taket av olika ersättningsnivåer.

Ett tak som baseras på utbetalt belopp (likt det som finns i arbetslöshetsförsäkringen) innebär att taket vid deltidfrånvaro blir högre jämfört med motsvarande tak som läggs på inkomsten.

Om de försäkrade i de flesta fall ska kunna jämföra utfallet i arbetslöshets- och socialförsäkringen fullt ut behöver det ske en harmonisering av takens konstruktion. I annat fall kommer de olika taken i många fall innebära att de försäkrade får olika ersättning även om såväl inkomstbegrepp som ersättningsnivåer är identiska.

Ett ytterligare argument för harmonisering av taken i social- och arbetslöshetsförsäkringarna vad gäller konstruktion och nivå är att detta väsentligt skulle underlätta ett system med uppräknning av transfereringsinkomster i syfte att hantera skyddsvärda situationer. I kapitel 7 analyseras hur detta skulle kunna gå till. Med samma tak, motsvarande nuvarande SGI-tak, i samtliga arbetsbaserade transfereringssystem (ej grundbeloppen i systemen) skulle det inte vara nödvändigt att räkna upp inkomster över taken eftersom taket skulle begränsa inte bara tidigare utan även aktuella transfereringar på samma sätt.

10 Företagare och kombinatörer

Av kapitel 6–9 framgår olika alternativ till utformning av ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster för anställda. Utformningen av ett inkomstunderlag för egenföretagare (de med inkomst av annat förvärvsarbete) är i hög utsträckning beroende av utformningen av inkomstunderlaget för de anställda. Nedan följer en översiktlig redovisning av hur ett inkomstunderlag skulle kunna utformas för egenföretagare med bibehållande av dagens struktur för SGI-beräkning. Det innebär att utgångspunkten är tolv månaders inkomst och med ett tak på årsinkomsten om 7,5 pbb. I slutet av kapitlet beskrivs även några möjliga alternativ till harmonisering av arbetslöshets- och socialförsäkringarna vad gäller företagare och kombinatörer.

Dagersättningar i socialförsäkringen och dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen kan bara lämnas till fysiska personer, inte juridiska personer, under förutsättning att personen har eller har haft förvärvsarbete. All inkomst som beskattas hos juridiska personer hänförs till ett enda inkomstslag, nämligen inkomst av näringsverksamhet.

Det är dock endast ersättning eller förmån som beskattas i inkomstslaget tjänst som kommer att redovisas i den föreslagna månadsuppgiften, se kapitel 2. Det kommer därför inte att finnas några månadsuppgifter för inkomst av näringsverksamhet.

10.1 Vem är egenföretagare?

Näringsverksamhet kan bedrivas i olika företagsformer och av såväl fysiska som juridiska personer. Aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag, kommanditbolag och europeiska ekonomiska intressegrupperingar är juridiska personer. Näringsverksamhet kan också bedrivas som enskild näringsverksamhet eller enkelt bolag. Det är då fysiska personer som driver verksamhet.

I skatterättslig mening föreligger näringsverksamhet då någon bedriver yrkesmässig (dvs. varaktig och med vinstsyfte) och självständig förvärvsverksamhet, oavsett i vilken företagsform detta sker.¹

Fysiska personer (inklusive delägare i handelsbolag och dödsbo) kan ha inkomst av tjänst, inkomst av kapital och inkomst av näringsverksamhet.

Inkomst av näringsverksamhet för fysiska personer, som är enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag, delas in i aktiv respektive passiv näringsverksamhet. En näringsverksamhet anses som aktiv om näringsidkaren har arbetat i verksamheten minst en tredjedel av den tid som motsvarar en heltidsanställning. Den som vid sidan av en anställning driver en näringsverksamhet som i huvudsak bygger på den egna arbetsinsatsen anses också driva verksamhet som är aktiv. All annan verksamhet är passiv näringsverksamhet. Den som bedriver passiv näringsverksamhet betalar inga egenavgifter. I stället betalas särskild löneskatt.

10.2 Socialförsäkringen

10.2.1 Egenföretagare i socialförsäkringen

Som egenföretagare räknas i socialförsäkringen den som driver egen verksamhet i enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag. Eftersom dessa personers arbete i verksamheten ger inkomst av näringsverksamhet och inte inkomst av tjänst kommer det inte finnas någon månadsuppgift för dessa.

När begreppet egenföretagare används i Försäkringskassans vägledning avses en person med inkomst av annat förvärvsarbete, dvs. SGI-B. Denna uppdelning (inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete) innebär att det i gruppen som har SGI-B

¹ 13 kap. 1 § 1 st. IL.

ingår dels de som har inkomst av näringsverksamhet på grund av eget arbete, som vi traditionellt ser som företagare, dels de som skatterättsligt deklarerar för inkomst av tjänst utan att vara anställda, t.ex. en uppdragstagare.

Eftersom SGI beräknas på inkomst av eget arbete kan SGI fastställas även för den som bedriver passiv näringsverksamhet och betalar särskild löneskatt. Inkomsten av den passiva verksamheten måste dock vara en följd av eget arbete.

Observera att den som driver verksamhet i form av aktieföretag eller ekonomisk förening är anställd i bolaget eller föreningen och denne har därför inkomst av tjänst. Inkomsten är därmed inkomst av anställning i socialförsäkringen (SGI-A). En person som bedriver verksamhet i aktieföretagsform anses alltså inte som egenföretagare i socialförsäkringshänseende.

10.3 Nuvarande definition av SGI

Utgångspunkten för fastställande av SGI i dag är att den kan fastställas för den som omfattas av den arbetsbaserade försäkringen och har en varaktig inkomst av eget arbete i Sverige. Inkomsten ska utgöras av pengar.

De som har en fastställd SGI är uppdelade på försäkrade med inkomst av anställning, inkomst av annat förvärvsarbete (dvs. företagare och uppdragstagare) samt försäkrade med inkomst av både anställning och annat förvärvsarbete (kombinatorer).

10.3.1 Inkomst av annat förvärvsarbete (SGI-B)

Uttrycket "har inkomst av annat förvärvsarbete" innebär att inkomsten vilar på annan grund än anställning. Denna gränsdragning har utmejslats av allmänna rättsgrundsatser och rättspraxis.

I 25 kap. 8 § SFB slås fast att inkomst av näringsverksamhet ska räknas som inkomst av annat förvärvsarbete. Detsamma ska gälla sådan inkomst av arbete för egen räkning som utgör inkomst av tjänst. Detta innebär att inkomst av annat förvärvsarbete kan omfatta inkomster som skatterättsligt betecknas som både inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst.

Även för den med inkomst av annat förvärvsarbete ska SGI beräknas utifrån ett antagande om en framtida inkomst. I första hand

är det den försäkrade som ska lämna uppgift om detta antagande. Beräkningen görs alltså utifrån en beräknad inkomst som ännu är okänd men som företagaren tror sig komma att få. Försäkringskassan får vid behov kontrollera den försäkrades egna uppgifter genom att jämföra dem med den deklarerade inkomsten av näringsverksamhet eller den pensionsgrundande inkomsten.² Enligt uppgift från Försäkringskassan görs detta i samtliga ärenden som avser egenföretagare.

10.3.2 Näringsverksamhetens beräknade nettointäkt

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet bestäms SGI:n som regel utifrån näringsverksamhetens beräknade nettointäkt. Med nettointäkt avses företagets resultat efter avdrag för kostnader, eventuella avsättningar och avgifter, men före skatteavdrag.

Närmare föreskrifter om den inkomststoppsskattning som görs vid inkomstbeskattningen lämnas i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS) 1998:12, senast ändrad enligt Försäkringskassans föreskrifter (FKFS) 2011:4. Enligt denna föreskrift kan SGI beräknas till ett högre belopp än vad som framgår av den enskilde näringsidkarens redovisade överskott under en verksamhets uppbyggnadsskede (efter utgången av den tid som anges i 25 kap. 9 § SFB), vid stark skuldbelastning, vid ändrade förvärvsförhållanden eller vid tillfälliga förluster.

10.3.3 SGI-beräkning under uppbyggnadsskede

När en försäkrad startar verksamhet kan det vara svårt att uppskatta den årliga inkomst i pengar som denne kan antas komma att få tills vidare för eget arbete. Det finns inte heller något beslut om slutlig skatt att göra uppskattningen utifrån.

I juli 2010 infördes särskilda bestämmelser i SFB om hur SGI ska beräknas i ett uppbyggnadsskede för försäkrade som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet.

² Av 25 kap. 6 § SFB framgår att Försäkringskassan, där förhållandena inte är kända, kan göra beräkningen av SGI utifrån den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen.

För en försäkrad som har inkomst av annat förvärvsarbete och som bedriver näringsverksamhet ska, under en tid om 24 månader räknat från den månad då den försäkrade har gjort eller borde ha gjort anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § SFL, SGI:n från näringsverksamheten beräknas till minst vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. I det fall den försäkrade inte har skyldighet att anmäla sig för registrering, ska tiden om 24 månader räknas som om en sådan skyldighet hade gällt för honom eller henne.³

Skälig avlöning

Det finns ingen vägledning avseende hur bedömningen av ”skälig avlöning för liknande arbete” ska göras.

Den jämförelseinkomst som ska fastställas ska avspegla den arbetsinsats som personen utför i företaget. Försäkringskassan gör sin bedömning utifrån vad den försäkrade skulle ha kunnat få i lön för motsvarande arbete som anställd i en verksamhet av motsvarande art och verksamhet. Ett sätt att hitta en skälig avlöning är att fråga företagaren vad denne skulle betala en anställd för att utföra samma arbete. Ett annat är att fråga arbetsmarknadens parter vad som är skälig avlöning för liknande arbete. Med hänsyn till att det blir allt vanligare med individuell lönesättning torde bedömning av vad som är skälig avlöning bli allt svårare.

Tidigare fanns en generell regel som innebar att inkomst för eget arbete för egenföretagare inte fick beräknas högre än vad som motsvarade skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Den praxis som utvecklats i förhållande till begreppet skälig avlöning har ansetts gälla även fortsättningsvis. Detta innebär att en egenföretagare får tillgodoräkna sig lön även för ”övrigt arbete”, såsom administration, reparation, jourarbete m.m. I praxis har ett tillgodoräknande för administrativt arbete med ca 10 procent av den beräknade jämförelseinkomsten medgivits.

³ 25 kap. 9 § SFB.

10.3.4 SGI-beräkning efter uppbyggnadsskede

När det har gått 24 månader efter det att näringsverksamheten startade föreligger inte längre någon rätt till en SGI beräknad till minst skälig avlöning.

Av RFFS 1998:12 om SGI framgår att ett uppbyggnadsskede fortfarande kan anses föreligga utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Av föreskriften framgår följande:

Försäkringskassan får beräkna den sjukpenninggrundande inkomsten till ett högre belopp än vad som framgår av den försäkrades skatterättsliga nettointäkt om

- näringsverksamheten fortfarande, efter utgången av den tid som anges i 25 kap. 9 § socialförsäkringsbalken, är under uppbyggnad, eller
- det finns andra särskilda skäl som att näringsverksamheten har stark skuldbelastning, ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster.

Av samma föreskrift framgår att för en försäkrad med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, som under en följd av år isärskild självdeklaration redovisat lägre skatterättslig nettointäkt än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, ska Försäkringskassan beräkna SGI:n av detta arbete med ledning av de tre senaste årens beslut om slutlig skatt.

10.4 Arbetslöshetsförsäkringen

10.4.1 Företagare i arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen används begreppet företagare, inte egenföretagare. Sedan den 5 juli 2010 finns en definition av företagare i 34 § ALF.

Med företagare avses en fysisk person som bedriver sådan näringsverksamhet som avses i 13 kap. 1 § första stycket IL, och som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över.⁴

⁴ 13 kap. 1 § första stycket IL ”Till inkomstslaget näringsverksamhet räknas inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.”

I skatterättslig mening föreligger näringsverksamhet då någon bedriver yrkesmässig (dvs. varaktig och med vinstsyfte) och självständig förvärvsverksamhet, oavsett i vilken företagsform detta sker.

Arbetslöshetsförsäkringens regler om företagare beror alltså inte på valet av företagsform eller hur den försäkrade skattar för sina inkomster. Om förutsättningarna för att anses driva näringsverksamhet är uppfyllda, jämte kravet på personligt utfört arbete och väsentligt inflytande över driften, så anses den försäkrade som företagare.

Den som bedriver egen verksamhet har inte rätt till någon arbetslöshetsersättning så länge verksamheten pågår. Det finns dock två särskilda situationer, då företagandet utgjort bisyssla och vid förlorad deltidsanställning, möjlighet att få arbetslöshetsersättning trots att verksamheten inte upphört.

Även om det inte finns någon definition av arbetslöshet i lagtext är utgångspunkten att den som tidigare varit arbetstagare och som saknar förvärvsarbete och inte heller har inkomster av förvärvsarbete ska anses som arbetslös.

När det gäller företagare går det inte att på samma sätt använda avsaknad av inkomst av förvärvsarbete för att bedöma om personen är arbetslös. Till följd härav finns det särskilda regler i arbetslöshetsförsäkringen för att ta ställning till när en person som är företagare ska anses arbetslös. I första hand krävs att det inte vidtas några andra åtgärder än sådana som varit nödvändiga på grund av oförutsedda händelser eller att verksamheten upphört definitivt.

10.4.2 Företagares dagsförtjänst i arbetslöshetsförsäkringen

I arbetslöshetsförsäkringen lämnas ett grundbelopp per dag enligt grundförsäkringen, oberoende av vilken inkomst den arbetslöse haft före arbetslösheten. För att få grundbeloppet måste ett arbetsvillkor vara uppfyllt före arbetslösheten.

För ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen baseras ett belopp per dag (dagpenning) på tidigare förvärvsinkomster. För att få ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen måste den arbetslöse ha varit medlem i en arbetslöshetskassa minst tolv månader före arbetslöshetens inträde och fullgjort ett arbetsvillkor under denna tid. Det finns arbetslöshetskassor för företagare, och deras familjemedlemmar, som arbetar i små- och medelstora företag och som vill försäkra sig mot inkomstbortfall vid arbetslöshet.

Ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen är begränsad till en viss andel av den arbetslöses tidigare dagsförtjänst (eller vid hög eller låg dagsförtjänst till ett visst max- respektive minimibelopp).

En företagare kan om det är förmånligare välja att få dagsförtjänsten beräknad enligt en huvudregel eller enligt den förmånligaste av två alternativregler.

Huvudregeln

För företagare grundas enligt huvudregeln dagsförtjänsten på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt.

Någon uppräkningsavdrag av inkomsten med hänsyn till löneförhandlingar, penningvärdesförändringar eller annat görs inte vid fastställande av dagsförtjänsten.

För den som bedrivit verksamheten under hela inkomståret beräknas dagsförtjänsten till 1/260 av årsinkomsten.

Genomsnittsregeln

Företagaren kan, om det är mer förmånligt, i stället låta dagsförtjänsten grundas på den genomsnittliga inkomsten från verksamheten under de två år som föregår beskattningsåret i senaste beslut om slutlig skatt. Inte heller vid tillämpning av denna regel görs det någon uppräkningsavdrag av inkomsten med hänsyn till löneförhandlingar, penningvärdesförändringar eller annat vid fastställande av dagsförtjänsten. Däremot verkar det enligt uppgift i praxis ske en omräkning av fastställd dagsförtjänst under en pågående ersättningsperiod.

Bakgrunden till denna genomsnittsregel är att man har velat skapa incitament för företagare att driva företag vidare även när företaget tillfälligt går sämre. Till skillnad från arbetstagare skulle nämligen företagare, som driver vidare en verksamhet med dålig lönsamhet, annars riskera att få en lägre dagpenning än om han eller hon lägger ned verksamheten på ett tidigare stadium.

Genomsnittsregeln innebär i praktiken att eventuella låga inkomster under innevarande och närmast föregående inkomstår kan bortses från vid beräkningen. En företagare kan således få en

dagpenning, som överstiger grundbeloppet, som är högre än vad företagaren under ramtiden haft i inkomst i genomsnitt per dag.

Anställningsinkomstregeln

En företagare som upphör att driva näringsverksamhet inom 24 månader från det att verksamheten startade kan få dagsförtjänsten grundad på sin tidigare anställningsinkomst. Detta innebär att tiden som företagare ska bortses från och i stället görs bedömningen av om arbets- och medlemsvillkoren är uppfyllda baserat på tiden i anställningen. Ramtiden ska, om denna regel används, vara de tolv månader som närmast föregått den månad när företagaren startade sin verksamhet.

Syftet med anställningsinkomstregeln är att stärka skyddet under uppstart av en verksamhet så att den som prövar att driva en verksamhet och därmed förverkligar en affärsidé inte ska riskera att hamna i ett sämre ekonomiskt läge än om han eller hon inte hade valt att göra det.

Anställningsinkomstregeln kan inte användas av personer som under ramtiden har kombinerat anställning och företagande när inkomster från anställningen och verksamheten läggs samman, i vart fall inte om dessa bedrivits parallellt. Det gäller t.ex. den som har gått ned från en heltidsanställning till en halvtidsanställning och startat ett företag på halvtid som bedrivits parallellt med anställningen, men sedan lagt ned företaget inom 24 månader.

10.5 Kombinatorer

En kombinator är en person som har inkomst både som arbetstagare och företagare. Antalet personer som kombinerade anställning och företagande uppgick 2009 till ca 150 000 personer, vilket utgör en relativt liten andel av samtliga sysselsatta. I förhållande till samtliga personer som driver företag antingen som huvud- eller bisyssla är det däremot en relativt stor andel.

10.5.1 Skatterättslig hantering

Skatterättsligt räknas inkomsterna från anställning och av aktiv näringsverksamhet ihop för att avgöra skattskyldighet. Sammanlagda inkomster över 17 935 kronor ska inkomstdeklarerars (inkomståret 2011).

10.5.2 SGI-beräkning för kombinatörer

Vid beräkning av SGI ska, enligt nuvarande regelverk, inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete beräknas var för sig och avrundas till närmast lägre hundratal kronor. Vid beräkningen bortses från inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete till den del summan av dessa överstiger 7,5 pbb. I första hand ska bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

10.6 Möjlig utformning av ett inkomstunderlag för egenföretagare baserat på historiska (faktiska) inkomster

Kommittén föreslår att förvärvsinkomsten ska utgöra inkomstbegrepp (se kapitel 4). Månadsuppgiftsutredningens förslag innebär att det kommer finnas månadsuppgifter i inkomstslaget tjänst, inte i inkomstslaget näringsverksamhet. För en egenföretagare kommer uppgift om inkomst, precis som i dag, endast finnas tillgänglig i den årliga deklarationen.

För det fall inkomstunderlaget för dagersättningarna inom socialförsäkringen skulle baseras på historiska (faktiska) inkomster skulle inkomstunderlaget kunna motsvara den deklarerade inkomsten, dvs. det överskott av aktiv näringsverksamhet egenföretagaren haft under beskattningsåret och ska beskattas för. Ett sådant inkomstunderlag skulle då motsvara inkomstbegreppet för egenföretagare.

Ett inkomstunderlag baserat på deklarerad inkomst skulle innebära att underlaget inte skulle finnas tillgängligt förrän långt efter intjänandet. Eftersom även den som utför arbete i eget företag ska ha tillgång till dagersättningar som baseras på historiska (faktiska) inkomster från första dagen av arbete, behövs således någon annat sätt att definiera inkomstunderlaget under ett uppbyggnadsskede.

Den 1 juli 2010 infördes en ny bestämmelse (se ovan) där uppbyggnadsskedet preciserades till 24 månader från den månad då den försäkrade har gjort eller borde ha gjort anmälan för registrering enligt 7 kap. 2 § SFL. Regeln innebär att den ersättningsgrundande inkomsten under uppbyggnadsskedet ska beräknas så att den minst motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Det finns inga regler som definierar skälig avlöning vilket innebär att den ersättningsgrundande inkomsten för egenföretagare under ett uppbyggnadsskede inte går att enkelt bestämma eller förutse. Varje ärende kräver individuell bedömning.

Ett förändrat inkomstunderlag baserat på faktiska inkomster innebär inte att denna bestämmelse behöver ändras.

Inte heller den ovan nämnda regel som finns i RFFS skulle behöva ändras. Regeln innebär bl.a. att för en försäkrad med inkomst av annat förvärvsarbete än anställning som under en följd av år i särskild självdeklaration redovisat lägre skatterättslig nettointäkt än vad som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning, ska den ersättningsgrundande inkomsten av detta arbete beräknas med ledning av de tre senaste årens taxeringar.

10.6.1 Kombinatörer

För det fall inkomstunderlaget skulle baseras på historiska (faktiska) inkomster skulle de inkomster som omfattas av månadsuppgifter finnas från en mer aktuell period än inkomstunderlaget för egenföretagare med inkomst av näringsverksamhet.

Hur den slutliga utformningen av kombinatörers inkomstunderlag ska se ut är beroende av hur detta utformas för de med inkomst av anställning respektive annat förvärvsarbete. I dag beräknas inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete var för sig och den del av summan av respektive inkomst som överstiger 7,5 pbb ingår inte i underlaget. I första hand bortses från inkomst av annat förvärvsarbete.

Med ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster skulle de inkomster som omfattas av månadsuppgifter finnas från en mer aktuell period än inkomstunderlaget för egenföretagare med inkomst av näringsverksamhet. Inkomsterna skulle alltså ha intjänats vid olika tidpunkter. I det fortsatta arbetet behöver således en analys göras exempelvis om inkomst av anställning även fortsättningsvis ska vara den inkomst som i första hand

ingår i inkomstunderlaget eller om någon annan särreglering för kombinatorer är nödvändig.

10.7 Övrigt

I ett fortsatt arbete med harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna finns det anledning att se över möjligheten att harmonisera reglerna under en verksamhets uppbyggnadsskede på så sätt att arbetslöshetsförsäkringens anställningsinkomstregel och regel om genomsnittsbereäkning förs in för beräkning av inkomstunderlaget för dag ersättningar inom socialförsäkringen.

Det finns också anledning att se över möjligheten att ge fåmansbolagsdelägare rätt att använda SGI från tidigare anställning som alternativ regel under ett uppbyggnadsskede.