

## DEL 3

### Arbetslöshetsförsäkringen

## 11 Behovet av översyn

Arbetslöshetsförsäkringen berörs av delar av de uppdrag som kommittén har enligt direktiven. Kommittén ska utforma en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring i vilken alla som förvärvsarbetar och uppfyller arbetsvillkoret omfattas av den inkomstrelaterade ersättningen. Kommittén har därutöver i uppdrag att analysera en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt att specifikt se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för de olika trygghetssystemen. Dessutom ska kommittén se över balansen mellan å ena sidan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och å andra sidan de kompletterande försäkringarna. Enligt direktiven ska kommittén vidare beakta Månadsuppgiftsutredningens förslag. Vad gäller arbetslöshetsförsäkringen behandlar detta delbetänkande vissa aspekter av det deluppdrag som innefattar en ökad harmonisering och möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp samt analyser med anledning av förslaget att införa månadsuppgifter. Övriga delar kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande.

I arbetet med de frågeställningar som tas upp i detta delbetänkande, har kommittén utgått från det i dag gällande regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Kommittén bedömer dock att de analyser som redovisas i delbetänkandet är förenliga med uppdraget att utforma en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

### 11.1 Månadsuppgiftsutredningens förslag

I Månadsuppgiftsutredningens betänkande föreslogs kortfattat att kontrolluppgifter avseende intäkter i inkomstslaget tjänst ska lämnas varje månad. En mer utförlig beskrivning av dessa förslag ges i kapitel 2.

Av Månadsuppgiftsutredningens direktiv framgick att möjligheterna att effektivisera handläggningen vid myndigheter och uppnå

snabbare och enklare myndighetskontakter för såväl enskilda som arbetsgivare skulle tillvaratas. I detta sammanhang avsågs uttryckligen även arbetslöshetskassorna.

Arbetad tid ingår inte i Månadsuppgiftsutredningens förslag till vilka uppgifter som ska samlas in. Som skäl för att inte inkludera arbetad tid angav Månadsuppgiftsutredningen att nyttan av uppgifterna inte uppväger det alltför omfattande uppgiftskrav detta skulle medföra för uppgiftslämnarna.

Månadsuppgiftsutredningen skrev också att den utgår från att den parlamentariska socialförsäkringsutredningen kommer att överväga om uppgift om arbetad tid behövs, hur begreppet i sådana fall ska definieras och hur uppgiften kan hämtas in. Vidare framgår av betänkandet: ”Man kan också ifrågasätta om det är rimligt att utöka uppgiftslämnarbördan innan möjligheterna att förenkla regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen har prövats. Eftersom en sådan prövning nu görs av den parlamentariska utredningen om hållbara försäkringar bör denna utrednings resultat inväntas.”<sup>1</sup> Sammantaget gjorde detta att Månadsuppgiftsutredningen inte fann någon anledning att föreslå att inkludera arbetad tid i månadsuppgiften.

### 11.1.1 Remissynpunkter avseende arbetslöshetsförsäkringens administration

Månadsuppgiftsutredningens betänkande har remitterats och kommittén har tagit del av remissinstansernas synpunkter (se kapitel 2). I detta avsnitt redovisas särskilt synpunkter som lämnades vad gäller arbetslöshetsförsäkringens administration och behovet av uppgifter om arbetad tid. Många remissinstanser har, av naturliga skäl då de inte är involverade i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen, valt att inte kommentera betänkandet i dessa delar.

I remissvaren framkom emellertid att månadsuppgifterna inte kommer att kunna användas som beslutsunderlag för prövning av rätt till ersättning eller ersättningens storlek (IAF, SO, Alfa-kassan samt Hotell- och restauranganställdas, Ledarnas, Lärarnas, Småföretagarnas och ST:s a-kassa). Några remissinstanser menade dock att månadsuppgifterna kommer att kunna förbättra kontrollen i vissa avseenden (SO, Alfa-kassan samt Akademikernas erkända, Kommunals, Ledarnas och SKTF:s a-kassa). I några av svaren angavs att månads-

---

<sup>1</sup> SOU 2011:40, s. 180.

uppgifterna kommer att innebära en ökad administration hos arbetslöshetskassorna (Lärarnas, Småföretagarnas och Ledarnas a-kassa).

Ett antal remissinstanser framhöll behovet av uppgifter om arbetad tid och att månadsuppgiften bör utökas till att även innehålla dessa. Skälen till att vilja inkludera uppgifter om arbetad tid varierade dock. Ett skäl var att det skulle ge stora administrativa lättnader för arbetsgivare och korta arbetslöshetskassornas handläggningstider (LO, TCO, Saco, IAF, SO, Alfa-kassan samt Hotell- och restauranganställdas, Kommunals, Ledarnas och ST:s a-kassa). Ett annat skäl var att det vore värdefullt för statistikproduktion, utvärdering, forskning etc. (ISF, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Konjunkturinstitutet (KI), SCB, Tillväxtanalys, SIMSAM vid Stockholms universitet, LO och Saco). Ytterligare ett skäl var att det vore till nytta i socialförsäkringsadministrationen (Försäkringskassan, ISF, LO och Saco).

Datainspektionen var, av integritetsskäl, positiv till att arbetad tid inte ingår i förslaget.

Vidare framfördes att det är rimligt att arbetad tid inte ingår i månadsuppgiften eftersom behovet av uppgifter om arbetad tid bör ses över och att denna kommittés översyn därmed bör avvaktas (SKTF:s och Småföretagarnas a-kassa).

Slutligen kan nämnas att vissa remissinstanser framförde att övervägandet av att inkludera arbetad tid inte bör försena införandet av månadsuppgifter enligt Månadsuppgiftsutredningens förslag, eftersom de är av nytta i andra sammanhang även utan uppgifter om arbetad tid (IFAU och KI). Om arbetad tid inte ingår från början, bör t.ex. it-systemet för att hantera månadsuppgifterna konstrueras så att det är möjligt att lägga till uppgifter om arbetad tid i efterhand (ISF, IFAU, KI och Tillväxtanalys).

## **11.2 Alternativa handlingsstrategier utifrån förslaget att införa månadsuppgifter**

Kommittén har, som nämnts ovan, i uppdrag att beakta Månadsuppgiftsutredningens förslag vilket innebär att endast inkomstsuppgifter – inte uppgifter om arbetad tid – ska samlas in i månadsuppgiften. Arbetad tid är dock en mycket central uppgift i arbetslöshetsförsäkringens nuvarande regelverk som används både för att fastställa om en person har rätt till ersättning och i sådana fall ersättningens storlek.

En handlingsstrategi är att acceptera att månadsuppgiften, med föreslagen utformning, i stort sett inte kommer till användning i administrationen av dagens arbetslöshetsförsäkring, annat än i viss utsträckning för att kontrollera uppgivna inkomstuppgifter. Att så skulle bli fallet bekräftas av de synpunkter som lämnades då Månadsuppgiftsutredningens betänkande remitterades. Det skulle betyda att de arbetslösa och arbetslöshetskassorna även i fortsättningen behöver inhämta uppgifter om arbetad tid direkt från arbetsgivarna med hjälp av det s.k. arbetsgivarintyget. I detta fall skulle den sammanlagda administrativa bördan öka eftersom arbetsgivarna skulle vara tvungna att lämna dels inkomstuppgifter till Skatteverket varje månad, dels uppgifter om arbetad tid på arbetsgivarintyget till dem som ansöker om arbetslöshetsersättning.

De uppgifter om tidigare arbetad tid som i nuläget samlas in med hjälp av arbetsgivarintygen är mycket detaljerade, vilket föranleder att intygen ofta är felaktigt ifyllda och behöver kompletteras (se avsnitt 11.2.1). Denna handlingsstrategi – att i stort sett inte använda månadsuppgifterna i arbetslöshetsförsäkringen – skulle därför kunna kompletteras med en översyn av försäkringens regelverk i syfte att förenkla reglerna som bygger på arbetad tid. Detta skulle vara ett sätt att underlätta administrationen och uppgiftsinsamlandet via arbetsgivarintygen.

I sammanhanget kan nämnas att IAF, på uppdrag av regeringen och i samråd med SO, har analyserat arbetsgivarintygets ändamålsenlighet. I uppdraget ingick att vid behov föreslå regelförändringar för att komma till rätta med arbetsgivares och arbetslöshetskassors svårigheter med arbetsgivarintygen. Analysen utgick från nuvarande regelverk och resulterade i ett antal förslag till förändringar av såväl arbetsgivarintyget som försäkringens regelverk. Bland annat diskuterades en förändrad innebörd av begreppet arbetad tid, möjligheten att låta arbetsgivare slippa specificera frånvaro, mertid och övertid samt möjligheten att införa elektroniska arbetsgivarintyg.<sup>2</sup>

SO har i en underlagspromemoria till kommittén pekat på att en lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2007 försvårade beräkningen av den sökandes normalarbetstid (dvs. den genomsnittliga arbetade tiden per vecka under ramtiden). Lagändringen innebar att normalarbetstiden alltid ska beräknas på ett genomsnitt av tolv månader. Tidigare kunde beräkningen göras utifrån ramtidens senaste

---

<sup>2</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

sex månader eller ramtidens samtliga tolv månader beroende på vad som var mest fördelaktigt för den sökande. I samband med denna lagändring upphävde IAF en föreskrift om den s.k. hjälpregeln som syftade till att förenkla arbetslöshetskassornas manuella beräkning av normalarbetstiden. I korthet innebar hjälpregeln att arbetslöshetskassan kunde bortse från frånvaro på grund av sjukdom eller vård av sjukt barn när normalarbetstiden beräknades. Tidigare kunde arbetslöshetskassan för en heltidsanställd som varit sjukfrånvarande en vecka under året fastställa normalarbetstiden till 40 timmar per vecka utan vidare beräkning. Sedan 2007 ska beräkningen göras utifrån faktisk arbetad tid, dvs. frånvaro ska räknas bort samt över-, mer- och fyllnadstid läggas till<sup>3</sup>. Även den regel som infördes den 1 juli 2009 och som återinförde en möjlighet att i normalarbetstiden tillgodoräkna tid med socialförsäkringsförmåner resulterade, enligt SO, i mer detaljerade beräkningar. Sammanfattningsvis konstaterade SO att beräkningen av normalarbetstid numera kräver både fler och mer detaljerade uppgifter än tidigare. Själva beräkningen tillsammans med inhämtandet av underlag för den har blivit mycket administrativt betungande för involverade parter. Enligt SO har detta också medfört att det nu är svårare för den enskilde att förutse ersättnings storlek vid arbetslöshet.<sup>4</sup>

Den ovan beskrivna handlingsstrategin innebär med andra ord att månadsuppgifterna i stort sett inte används i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, men att andra åtgärder vidtas för att förenkla nuvarande regler om och hantering av uppgifter om arbetad tid. Kommittén har emellertid i sina överväganden att utgå från Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgifter. Att föreslå åtgärder som i allmänhet förenklar reglerna om arbetad tid, utan koppling till månadsuppgifternas införande, ligger utanför denna kommittés uppdrag. Av dessa anledningar kommer kommittén inte fördjupa sig ytterligare i denna handlingsstrategi.

Den bakomliggande tanken redan när Månadsuppgiftsutredningen tillsattes var att månadsuppgifterna skulle användas i administrationen av välfärdssystemen samt att de skulle effektivisera och påskynda handläggningen vid myndigheter och arbetslöshetskassor. Men, som konstateras ovan, utan några anpassningar av regelverket kommer de föreslagna månadsuppgifterna inte till någon större användning i arbetslöshetsförsäkringen. Se även kapitel 3 för diskus-

<sup>3</sup> Över-, mer- och fyllnadstid ingick i beräkningen av normalarbetstid även innan 2007, men då endast om den var regelmässigt förekommande.

<sup>4</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2011).

sioner om kommitténs syn på månadsuppgifternas potential som beslutsunderlag i arbetslöshets- och socialförsäkringarna och det behov av periodiserade inkomstuppgifter som detta medför.

Utifrån förslaget att inte inkludera arbetad tid i månadsuppgiften diskuterar kommittén i detta delbetänkande två andra handlingsstrategier vad gäller administrationen av arbetslöshetsförsäkringen:

1. En förändring av arbetslöshetsförsäkringens regelverk så att det bygger på inkomstuppgifter som kommer att vara tillgängliga i månadsuppgiften.
2. En förändring av månadsuppgiftens innehåll så att även uppgifter om arbetad tid samlas in.

Dessa beskrivs vidare nedan och framför allt i de två kommande kapitlen.

Även om uppgifterna om arbetad tid är de mest centrala i dagens regelverk används även inkomstuppgifter när arbetslöshetskassornas fastställer ersättnings storlek. I arbetslöshetsförsäkringen används redan i dag historiska (faktiska) inkomster som beslutsunderlag. Kommittén har i uppdrag att föreslå nya regler för det inkomstunderlag som används vid beräkning av olika dag ersättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten för detta ska vara att underlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster. Kommittén har också i uppdrag att analysera en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och att specifikt se över möjligheten att skapa ett enhetligt inkomstbegrepp för försäkringarna (se kapitel 4). Med tanke på båda dessa uppdrag finns det skäl att använda månadsuppgifterna när historiska (faktiska) inkomster används i arbetslöshetsförsäkringen. Om regelverken för de båda försäkringarna ska baseras på historiska (faktiska) inkomster är det önskvärt att det så långt som möjligt är samma historiska (faktiska) inkomster som avses och att de inhämtas från samma källa. Det är i sammanhanget viktigt att betona att en förutsättning för att inkomstuppgifter i månadsuppgiften ska kunna användas i arbetslöshetsförsäkringen är att uppgifterna är periodiserade på intjänandemånad, åtminstone om nuvarande grundläggande principer för försäkringen ska bibehållas (se kapitel 3).

Förutom att uppnå en ökad harmonisering skulle användandet av inkomstuppgifter från månadsuppgiften medföra en ökad rättssäkerhet i arbetslöshetsförsäkringen eftersom de inkomstuppgifter

som i dag används av arbetslöshetskassorna inte alltid kontrolleras. Dessutom skulle inkomsterna från månadsuppgiften bättre motsvara de faktiskt utbetalda inkomsterna än vad som är fallet i dagsläget då en enstaka inkomstuppgift kan användas utan att hänsyn tas till att lönen kan ha förändrats under den tolv månadersperiod som utgör ramtiden.

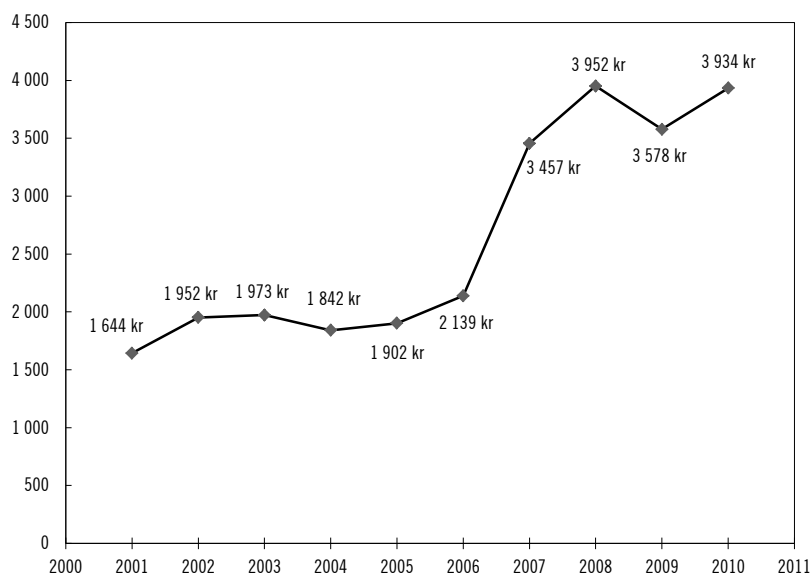
### 11.2.1 En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter

Den *första* handlingsstrategin som kommittén fördjupar sig i är att undersöka om det går att anpassa arbetslöshetsförsäkringens regelverk till den information som enligt förslaget kommer att finnas i månadsuppgiften och till den konkretisering av dessa som kommittén förespråkar i kapitel 3. Detta skulle innebära att stora och centrala delar av regelverket ändras så att det bygger på inkomstuppgifter tillgängliga i månadsuppgiften, i stället för att som i dagsläget bygga på uppgifter om tidigare arbetad tid. I detta fall behöver det analyseras om det går att bygga arbetslöshetsförsäkringen på inkomstuppgifter utan att dess funktion och effektivitet förändras. Denna handlingsstrategi behandlas i kapitel 12.

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 de senaste årens regelförändringar har ökat komplexiteten. Arbetslöshetskassornas administrationskostnader påverkas av regelverket. För att renodla från konjunkturvariationer i kostnaderna redovisas i figur 11.1 Arbetslöshetskassornas totala administrationskostnad per ersättningstagare. Av figuren framgår att kostnaden ökade kraftigt 2007, vilket till stor del berodde på att arbetslöshetsavgiften infördes, men även på övriga regelförändringar som trädde i kraft då. Sedan början av 2000-talet har administrationskostnaden per ersättningstagare fördubblats.



**Figur 11.1** Arbetslöshetskassornas totala administrationskostnad per ersättningstagare, 2001–2010



Källa: Arbetslöshetskassornas samorganisation (S0).

Komplexiteten i regelverket märks även i arbetslöshetskassornas s.k. genomströmningstider (handläggningstider), särskilt under perioder då arbetslösheten stiger. Under 2009, när arbetslösheten var hög, tog det 15 veckor innan hälften av de sökande fick ersättning enligt grundförsäkringen (grundbeloppet). För den inkomstrelaterade ersättningen tog det sju veckor. Det är dock stora variationer mellan de olika arbetslöshetskassorna. År 2011 hade genomströmningstiderna minskat till nio veckor för grundbelopp och sex veckor för inkomstrelaterad ersättning.<sup>5</sup> När genomströmningstiderna är uppemot fyra månader hinner i vissa fall sökande inte få arbetslöshetsersättningen utbetald förrän de fått nya arbeten. Långa genomströmningstider påverkar därmed arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Om det tar lång tid innan

<sup>5</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2011), s. 47–51. Definitionen av genomströmningstid är antalet veckor från den första veckan då en person har redovisat arbetslöshet på sitt kassakort till den vecka personen får sin första utbetalning av ersättning. Genomströmningstiden uttrycks som en median, dvs. den tid det tar till dess att hälften av ersättningstagarna har fått sin ersättning utbetald. Den mäts endast för förstagsbeslut av ersättningsärenden där arbetslöshetsersättning har betalats ut.

ersättningen betalas ut kan också kommunerna behöva gå in med ekonomiskt bistånd under tiden.

En anledning till de långa genomströmningstiderna är att uppgifterna om arbetad tid, som lämnas av f.d. arbetsgivare på arbetsgivarintyget, på grund av regelverket behöver vara väldigt detaljerade. Både IAF och SO har pekat på att framför allt uppgifterna om arbetad tid är svåra att samla in och att de ofta blir fel, vilket leder till att arbetsgivarintygen i hög utsträckning behöver kompletteras. Den administrativa bördan för uppgiftslämnande arbetsgivare som är förknippad med de detaljerade arbetstidsuppgifterna i arbetsgivarintygen lyfts ofta fram som mycket betungande.

Under 2008 utfärdades 790 000 arbetsgivarintyg enligt arbetslöshetskassornas bedömning. Cirka 60 procent av de arbetsgivarintyg som samma år inkom till arbetslöshetskassorna avsåg sökande som redan hade en beviljad, pågående ersättningsperiod. I genomsnitt uppskattar arbetslöshetskassorna att ca 70 procent av arbetsgivarintygen det året skickades tillbaka till arbetsgivarna eftersom uppgifter saknades eller de hade besvarats felaktigt. Arbetsgivare har svårast att besvara frågor om arbetad tid (mertid, frånvaro och övertid) samt inkomst.<sup>6</sup>

Sammantaget gör dessa faktorer att det är relevant att se över behovet av uppgifter om arbetad tid i arbetslöshetsförsäkringens regelverk.

### 11.2.2 Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften

Den *andra* handlingsstrategin är att överväga att utöka informationen i månadsuppgiften så att även uppgift om arbetad tid ingår. Denna strategi diskuteras i kapitel 13.

Även i detta fall skulle arbetslöshetsförsäkringens regelverk behöva förändras, dock inte lika mycket som med föregående strategi, för att månadsuppgifterna skulle kunna komma till användning i försäkringen. Anledningen till detta är att de uppgifter om arbetad tid som enligt dagens regler behövs för att fastställa ersättning är mycket detaljerade. Det vore orimligt ur ett uppgiftslämnarperspektiv att samla in så detaljerade uppgifter om arbetad tid i månadsuppgifterna.

---

<sup>6</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

Om månadsuppgiften skulle kompletteras med uppgifter om arbetad tid, behöver det därför analyseras hur arbetad tid kan definieras på ett så enkelt – men ändå användbart – sätt som möjligt. Försäkringens regelverk skulle därefter behöva anpassas till det förenklade måttet på arbetad tid. De exempel på regelförenklingar kring begreppet arbetad tid som beskrivs inledningsvis i avsnitt 11.2 är därför relevanta även i detta sammanhang.

Det är också viktigt att analysera vad det skulle innebära i termer av uppgiftslämnarbörda för arbetsgivare att inkludera arbetad tid i månadsuppgifterna.

### 11.2.3 Utgångspunkter i översynen av behovet av uppgifter om arbetad tid

En central utgångspunkt i arbetet med att se över behovet av att använda uppgifter om arbetad tid som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen är att förenkla uppgiftslämnarbördan för arbetsgivare och att minska den administrativa bördan för arbetslöshetskassorna, vilket förväntas leda till kortare handläggningstider. Det skulle också underlätta för den enskilde eftersom färre uppgifter skulle behöva samlas in från f.d. arbetsgivare. Om uppgifter om arbetad tid i försäkringen kunde ersättas med inkomstuppgifter skulle också transparens och förutsebarhet i försäkringen kunna förväntas öka. Detta ligger i linje med kommitténs direktiv som uttrycker att de framtida reglerna så långt som möjligt ska präglas av enkelhet, tydighet, begriplighet och stabilitet.

En annan utgångspunkt i analyserna av om det är möjligt att skapa en arbetslöshetsförsäkring som inte baseras på uppgifter om tidigare arbetad tid är att arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer inte ska förändras. Att ersätta uppgifter om arbetad tid med inkomstuppgifter skulle inte syfta till att ändra försäkringens funktion. Utgångspunkten är med andra ord att inkomstuppgifterna skulle vara en approximation för uppgifterna om arbetad tid som mått på förankring på arbetsmarknaden.

Även fortsatt ska arbetslöshetsförsäkringen vara en omställningsförsäkring mellan arbeten och det ska därför, precis som i dag, krävas en viss förankring på arbetsmarknaden för att kvalificera för ersättning. Försäkringen ska även framöver kompensera för förlorad arbetsinkomst vid ofrivillig arbetslöshet.

Andra viktiga utgångspunkter för översynen, som framgår av kommitténs direktiv, är att arbetslöshetsförsäkringen bl.a. ska vara en hållbar försäkring som ger god ekonomisk trygghet samtidigt som den understödjer arbetslinjen så att det alltid lönar sig att arbeta framför att vara arbetslös.

### 11.3 Till vad används arbetad tid i arbetslöshetsförsäkringen?

Oavsett vilken av ovanstående handlingsstrategier som väljs är det på sin plats med en genomgång av i vilka situationer som uppgifterna om arbetad tid används i dagsläget.

Arbetad tid används både för att avgöra om den sökande kvalificerar sig till arbetslöshetsersättning och i sådana fall ersättningens storlek. I det förstnämnda fallet används den sökandes tidigare antal arbetade timmar för att avgöra anknytningen till arbetsmarknaden, dvs. om *arbetsvillkoret* uppfylls. I det sistnämnda fallet är det omfattningen av tidigare arbete, mätt i timmar, som ligger till grund för beräkning av den sökandes s.k. *normalarbetstid*. Med normalarbetstid avses enkelt uttryckt hur många timmar den sökande i genomsnitt har arbetat per vecka innan arbetslösheten inträffade, dvs. under ramtiden. Denna påverkar ersättningens storlek eftersom den används för att beräkna:

- antal ersättningsdagar per kalendervecka,
- dagsförtjänst och
- grundbeloppets storlek.

Uppgifter om arbetad tid används även i bedömningen av *bisyssla*, den s.k. *17/10-regeln* för kombinatorer och i vissa fall även möjligheten att få *ersättning under studietid*.

Nedan förklaras kort hur uppgifter om arbetad tid används i dessa sammanhang<sup>7</sup>. I kapitel 12 fokuseras sedan på de tre första aspekterna var och en för sig, eftersom de bedöms som mest centrala. Är det möjligt att omformulera regelverket så att inkomstuppgifter kan ersätta uppgifter om arbetad tid samtidigt som arbetslöshetsförsäkringens grundläggande principer bibehålls? Hur skulle det i sådana fall kunna ske så att innebörd och utfall i så stor utsträckning som

---

<sup>7</sup> Redovisningen bygger på en promemoria från Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2011a).

möjligt motsvarar dagens regelverk? Annorlunda uttryckt: Går det att skapa ett i stort sett analogt regelverk som bygger på enbart inkomstuppgifter?

### **Arbetsvillkoret**

Arbetsvillkoret anges i nuvarande regelverk som ett lägsta antal timmar per månad som den sökande ska ha arbetat. Arbetad tid används således för att avgöra om arbetsvillkoret uppfylls eller inte. Arbetsvillkoret beskrivs närmare i avsnitt 12.1.

### **Beräkning av grundbeloppet**

Normalarbetstiden används för att avgöra dagpenningens storlek för sökande som endast har rätt till ersättning med grundbeloppet. Grundbeloppet uppgår till 320 kronor per dag för den som har arbetat heltid under hela ramtiden och minskas proportionellt för den som inte har gjort det ( $320 \text{ kronor} / (40 * \text{normalarbetstiden})$ ). Grundbeloppet diskuteras i avsnitt 12.2.

### **Beräkning av antalet ersättningsdagar (bl.a. för deltidsarbetslösa)**

Normalarbetstiden används för att beräkna hur många ersättningsdagar den sökande kan få under en kalendervecka. Arbete och annan hindertid, t.ex. dagar med sjukpenning eller föräldrapenning, under en vecka dras av från normalarbetstiden. Även arbetsutbudet, dvs. hur mycket den sökande kan och vill arbeta, påverkar resultatet. Om arbetsutbudet, som den sökande själv uppger, är lägre än normalarbetstiden görs ett avdrag vid beräkning av ersättningen per kalendervecka.

Beräkningen av antal ersättningsdagar är inte minst betydelsefull för deltidsarbetslösa, då den används för att avgöra om den sökande har rätt till ersättning i kombination med deltidsarbete (begränsat till 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod).

Se avsnitt 12.3 för en diskussion kring ersättningen för deltidsarbetslösa.

### **Beräkning av dagsförtjänst**

Normalarbetstiden är en komponent vid beräkning av dagsförtjänst och därmed dagpenning för sökande som har rätt till inkomstrelaterad ersättning.

### **Bedömning av bisyssla**

Regeln om bisyssla innebär att extraarbete måste ha bedrivits parallellt med heltidsarbete under en viss tid för att godkännas som bisyssla. Om bisysslan är godkänd har den sökande rätt till arbetslöshetsersättning om heltidsarbetet upphör, så länge omfattningen av bisysslan, mätt i tid, inte utökas. Om bisysslan utökas påverkas dock ersättningen. Tidigare arbetad tid används således för att bedöma eventuell bisyssla.

### **Bedömning av 17/10-regeln (kombinatörer)**

Innebörden av 17/10-regeln är att sökande som har drivit ett företag högst tio timmar per vecka parallellt med en anställning om minst 17 timmar per vecka kan få arbetslöshetsersättning om anställningen upphör även om företaget drivs vidare. Detta gäller endast om verksamheten i företaget inte utökas. Även i detta fall används tidigare arbetad tid vid bedömningen.

### **Bedömning av arbetslöshetsersättning under studietid**

Enligt regelverket kan arbetslöshetsersättning lämnas under tid som den sökande studerar på heltid givet att studierna tidigare bedrivits på heltid parallellt med heltidsarbete under minst 15 veckor. På motsvarande sätt kan ersättning även lämnas under deltidstudier givet att studierna tidigare bedrivits på deltid parallellt med deltidarbete under minst 15 veckor. Som i de två ovanstående fallen används således tidigare arbetad tid vid bedömningen.

### 11.3.1 Hur samlas uppgift om arbetad tid in i dag?

Det är den f.d. arbetsgivaren, eller de f.d. arbetsgivarna, som redovisar i vilken omfattning den sökande har arbetat innan arbetslösheten. Arbetsgivare är enligt 47 § ALF skyldiga att på begäran utfärda ett s.k. arbetsgivarintyg. Blanketten har fastställts av IAF och utarbetats i samråd med SO. Skulle uppgifterna på intyget vara otillräckliga ska arbetsgivaren lämna ytterligare uppgifter. Det finns dock ingen lagstadgad sanktion kopplad till att inte utfärda ett arbetsgivarintyg.

Uppgifter ska lämnas för en period om tolv månader, vilket motsvarar ramtiden i arbetslöshetsförsäkringen (de tolv månader som närmast föregått arbetslösheten). Det är inkomsten och den arbetade tiden under denna period som ligger till grund för ersättning. Om det är aktuellt med överhoppningsbar tid, som i normalfallet kan uppgå till som högst fem år men i vissa fall längre än så, behövs uppgifter för månader som ligger ännu längre tillbaka i tiden.

På arbetsgivarintyget ska arbetsgivarna månadsvis specificera tiden enligt följande<sup>8</sup>:

- arbetad tid, exklusive tid med lön i samband med sjukdom, barns födelse och tjänstgöring i totalförsvaret, övertid, mertid, jourtid och beredskapstid,
- frånvaro för dem som har en fast, avtalad arbetstid,
- övertid,
- mertid,
- jour- och beredskapstid samt
- tid med sjuklön utbetald enligt lagen om sjuklön.

Tiden ska, enligt instruktionerna till arbetsgivarintyget, anges i timmar och minuter. Antalet minuter ska anges i hundradelar av en timme (t.ex. anges 37 timmar och 45 minuter som 37,75 timmar). Ett exempel på arbetsgivarintyg finns i bilaga 7<sup>9</sup>.

Utöver uppgifter om arbetad tid och inkomster ska arbetsgivaren bl.a. ange orsak till att anställningen har upphört, avgångsvederlag samt erbjudande om fortsatt eller annat arbete.

---

<sup>8</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

<sup>9</sup> Arbetsgivarintyget är hämtat från SO:s hemsida, [www.samorg.org](http://www.samorg.org)

## 12 En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter

Som nämns i kapitel 11 är utgångspunkten för översynen i detta delbetänkande att arbetad tid inte ingår i de av Månadsuppgiftsutredningen föreslagna månadsuppgifterna. En handlingsstrategi är därför att överväga om arbetslöshetsförsäkringens regelverk kan omformuleras så att det i högre utsträckning än i dag bygger på uppgifter om tidigare inkomster, som föreslås ingå i månadsuppgiften, i stället för tidigare arbetad tid. Stora och centrala delar av regelverket skulle då behöva förändras.

I detta kapitel diskuteras om det är möjligt att anpassa regelverket med bibehållen funktion och effektivitet i arbetslöshetsförsäkringens grundfunktion, utan att analysera om den går att utforma på ett sätt som är analogt med dagens system men med inkomstuppgifter som huvudsaklig grund.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att uppgifter om arbetad tid inte heller i detta fall kan slopas helt. Översynen avser de *historiska* förhållanden, innan arbetslösheten, som ligger till grund för bedömningar och beräkningar. Även fortsättningsvis skulle kassakortsredovisningen behövas, eftersom det av denna framgår hur stor del av veckan den sökande har varit arbetslös. En utgångspunkt är med andra ord att hindertid och arbetsutbudets storlek ska påverka arbetslöshetsersättningen även framöver.

Utifrån genomgången i kapitel 11 bedömer kommittén att de mest centrala delarna som behöver analyseras i detta syfte är utformningen av arbetsvillkoret samt hur grundbeloppet och ersättningen för dem som är deltidsarbetslösa kan fastställas.



## 12.1 Arbetsvillkoret

Enligt direktiven för kommitténs arbete ska arbetslöshetsförsäkringen fortsatt vara en omställningsförsäkring som lämnar ekonomisk ersättning vid ofrivillig arbetslöshet under en period av omställning mellan arbeten. Detta innebär att den sökande även framöver ska ha arbetat före arbetslösheten för att kunna kvalificera sig till ersättning, dvs. det ska finnas ett kvalificeringsvillkor.

Om arbetslöshetsförsäkringens regelverk skulle förändras så att det bygger på inkomstuppgifter i stället för uppgifter om arbetad tid behöver arbetsvillkoret omformuleras i termer av ett inkomstvillkor. Även efter förändringen skulle inkomstvillkoret säkerställa en lägsta nivå av förankring på arbetsmarknaden. Innan diskussionen om hur arbetsvillkoret kan omformuleras till ett inkomstvillkor, ges en bakgrund i form av hur det har motiverats och utformats historiskt.

### 12.1.1 Arbetsvillkorets syfte

Ursprungligen fanns det i arbetslöshetsförsäkringen ett avgiftsvillkor, vilket numera ungefär motsvaras av arbets- och medlemsvillkoren. Syftet med avgiftsvillkoret var dels att bidra till arbetslöshetskassans fonduppbyggnad, dels att förhindra att personer försäkrade sig först när de visste att de skulle bli arbetslösa. Villkoret var dessutom tänkt som kontroll av att den arbetslöse hade en aktuell anknytning till arbetsmarknaden.<sup>1</sup>

Det sistnämnda är det motiv som vanligen lyfts fram, nämligen att arbetsvillkoret ska säkerställa att den som söker arbetslöshetsersättning har en förankring på arbetsmarknaden.

I dagens forskningslitteratur brukar som motiv till ett arbetsvillkor även nämnas att arbetsvillkoret som sådant förväntas ha positiva effekter på arbetsutbudet. Om kvalificeringen till försäkringen sker med hjälp av arbete förväntas fler vilja ha ett arbete för att få tillgång till försäkringen.

Det är inte självklart hur omfattande ett arbetsvillkor ska vara. Ett för *lågt* kvalificeringsvillkor riskerar, å ena sidan, att medföra att arbetslöshetsförsäkringen används som inkomstutfyllnad vid säsongvariationer och andra upprepade tillfälliga anställningar, vilket påverkar

---

<sup>1</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2008).

arbetsutbudet. Det kan också göra det lättare för kommuner att övervältra kostnader för ekonomiskt bistånd till arbetslöshetsförsäkringen. Kommuner kan välja att erbjuda arbetslösa med ekonomiskt bistånd anställningar som är precis så långa att de därigenom kvalificerar sig till arbetslöshetsersättning.<sup>2</sup> Detta behöver emellertid inte vara av ondo i sig eftersom den arbetslöse då får in en fot på arbetsmarknaden. Hur kommunernas ekonomiska bistånd och arbetslöshetsförsäkringen påverkas av varandra beror inte bara på arbetsvillkorets omfattning, utan även på andra faktorer såsom biståndets respektive ersättningens nivå.

Ett för *högt* kvalificeringsvillkor riskerar, å andra sidan, att försvåra för nytillträdda på arbetsmarknaden, framför allt unga och nyanlända invandrare, att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning. I detta fall kan det tvärtom finnas en risk för att staten övervältrar kostnader för arbetslöshetsersättning till kommunerna som kan få ge ekonomiskt bistånd till öppet arbetslösa som inte har rätt till arbetslöshetsersättning.

Vad som är en rimlig balans mellan dessa motstridiga effekter är en avvägningsfråga.

I sammanhanget kan även nämnas att villkoren för att få arbetslöshetsersättning i de flesta länder innehåller krav på att den försäkrade ska ha varit sysselsatt under en viss tid innan arbetslösheten. De flesta länder, även de som har en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, har någon form av arbetsvillkor i försäkringen<sup>3</sup>. Hur arbetsvillkoret är utformat varierar dock.

I Norge uttrycks inte kvalificeringsvillkoret i krav på arbetad tid utan i krav på tidigare inkomst. Det norska inkomstvillkoret innebär att den arbetslöse ska ha haft inkomst av anställning som motsvarar minst 1,5 grundbelopp<sup>4</sup> under föregående kalenderår, alternativt en inkomst av anställning som motsvarar minst tre grundbelopp under de tre föregående kalenderåren.

---

<sup>2</sup> SOU 1996:150.

<sup>3</sup> Tatsiramos, K och J C van Ours (2011).

<sup>4</sup> Ett grundbelopp (G) uppgår sedan den 1 maj 2011 till 79 216 NOK (motsvarar per den 8 juni 2012 97 974 SEK).

### 12.1.2 Historik

Arbetsvillkoret har uttryckts på olika sätt och även till sin omfattning ändrats flera gånger under årens lopp, se tabell 12.1. Det har periodvis varit uttryckt i krav på förvärvsarbete i ett visst antal månader. Arbetsvillkoret har också preciserats som krav på antal arbetade timmar per månad i ett visst antal månader. Villkoret har vidare uttryckts som krav på antal arbetade dagar per månad i ett antal månader, eller antal dagar under en viss period (fyra eller fem månader). Arbetsvillkoret för arbetslöshetsförsäkringen och det som tidigare kallades kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) har inte alltid varit det samma.

Tabell 12.1 Arbetsvillkorets omfattning sedan 1974

År	Arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen	Arbetsvillkor i det kontanta arbetsmarknadsstödet
1974	minst fem månader under en ramtid om tolv månader	minst fem månader, minst tio dagar och minst 70 timmar per månad, under en ramtid om tolv månader,
1976	minst tre timmar per dag i minst 75 dagar under fem månader <sup>1</sup>	
1984		minst fem månader, minst 75 timmar per månad, under en ramtid om tolv månader
1989	minst tre timmar per dag i minst 75 dagar under en period om fyra månader de föregående tolv månaderna	
1994	fem månader med minst 75 timmar per månad eller tio månader med minst 65 timmar per månad, under ramtid om tolv månader	fem månader med minst 75 timmar per månad eller tio månader med minst 65 timmar per månad, under ramtid om tolv månader
1995	minst 80 dagar fördelade på minst fem månader, minst tre timmar per dag, under de senaste tolv månaderna	minst fem månader, minst 75 timmar per månad under en ramtid om tolv månader
1997 1 jan – 30 juni	minst 80 timmar per månad i minst nio månader, under en ramtid om tolv månader	minst 80 timmar per månad i minst sex månader, under en ramtid om tolv månader
1997 1 juli	minst 70 timmar per månad i minst sex månader eller 450 timmar under en period om sex månader och minst 45 timmar per månad under var och en av dessa månader, under en ramtid om tolv månader	minst 70 timmar per månad i minst sex månader eller 450 timmar under en period om sex månader och minst 45 timmar per månad under var och en av dessa månader, under en ramtid om tolv månader
2007	minst 80 timmar per månad i minst sex månader eller 480 timmar under sex månader och minst 50 timmar under var och en av dessa månader, under en ramtid om tolv månader <sup>2</sup>	

*Källa* (om inget annat anges): Olli Segendorf, Å (2003), Rapport 2003:9 "Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II", Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

<sup>1</sup> *Källa*: Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2008), "Historik över arbetslöshetsförsäkringen från 1885", promemoria på [www.samorg.org](http://www.samorg.org). Endast dag med minst tre timmars arbete räknades.

<sup>2</sup> *Källa*: Proposition 2006/2007:15, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*.

Sedan 1974 har arbetskravet för att kvalificera sig till ersättning successivt ökat, med undantag av en förändring i mitten av 1990-talet. I samband med förändringarna har vikten av att försäkringen endast ska omfatta dem som har en viss anknytning till arbetsmarknaden eller som har haft ett varaktigt arbete betonats. Att arbetet ska ha varit fördelat över ett visst antal månader har ansetts viktigt för att markera kravet på en viss minsta tids etablering på arbetsmarknaden. När arbetsvillkoret har skärpts har syftet enligt

de propositioner som föranlett ändringarna varit att bättre fånga dem som har en tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden.

För att nå en grupp av nytilträdna var det, som komplement till arbetsvillkoret, mellan 1974 och 2007 möjligt att under vissa omständigheter kvalificera sig till arbetslöshetsersättning och KAS genom studier. Detta kvalificeringsvillkor har vid olika tidpunkter kallats utbildningsvillkor eller studerandevillkor.

År 1997 tillkom ett alternativt arbetsvillkor för dem med mer varierande arbetstid från en månad till en annan. Syftet med detta var att fånga en grupp som trots stora variationer i arbetstid ansågs ha en god anknytning till arbetsmarknaden.

Den senaste ändringen av arbetsvillkoret som avsåg kravet på arbetets omfattning genomfördes 2007. Regeringen ansåg då att kravet på arbete i minst sex månader var tillräckligt för att fånga varaktigt arbete, men kravet på antalet arbetade timmar per månad höjdes från 70 till 80 timmar. Som en konsekvens av detta ändrades också det alternativa arbetsvillkoret från minst 450 till minst 480 timmars förvärvsarbete under en sammanhängande tid av sex kalendermånader. Kravet ökades också från minst 45 till minst 50 timmar per kalendermånad.

### 12.1.3 Inkomstvillkor i stället för arbetsvillkor

Som beskrivs ovan har arbetsvillkoret historiskt utformats både i antal arbetade månader och i antal arbetade timmar per månad för att säkerställa en förankring på arbetsmarknaden. Med det nuvarande villkoret anses, enligt huvudregeln, ett halvtidsarbete under sex månader vara en tillräcklig förankring på arbetsmarknaden för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning. Det alternativa arbetsvillkoret innebär att det är möjligt att kvalificera sig även om arbetet är av något lägre omfattning än halvtid vissa månader om det är av högre omfattning andra månader. Den totala arbetsmängden är samma för båda villkoren, 480 timmar. Arbetsvillkoret ska uppfyllas för att ha rätt till någon form av arbetslöshetsersättning, dvs. både för ersättning med grundbeloppet och för inkomstrelaterad ersättning. Även försäkringens allmänna villkor<sup>5</sup> för rätt till ersättning,

<sup>5</sup> De allmänna villkoren innebär att rätt till ersättning vid arbetslöshet har den sökande som är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, är beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han eller hon inte har anmält hinder som kan godtas av

som vanligen kallas grundvillkoret, ska vara uppfyllda. För inkomstrelaterad ersättning krävs även att även medlemsvillkoret<sup>6</sup> är uppfyllt.

**Tabell 12.2 Arbetsvillkoret**

Nuvarande regler
Minst 80 timmars arbete per kalendermånad i minst sex månader under ramtiden.
<i>eller</i>
Minst 480 timmars arbete under sex sammanhängande kalendermånader under ramtiden och minst 50 timmars arbete under var och en av dessa månader.

Om arbetsvillkoret omformuleras till att baseras på tidigare inkomster bör förankringskravet hållas intakt, så att det omformulerade arbetsvillkoret (inkomstvillkoret) fångar samma grupp som i dagsläget kvalificerar sig till ersättning. I resonemangen som följer är det huvudregeln i arbetsvillkoret som är utgångspunkten, dvs. att omfattningen på arbetet som krävs ungefär motsvarar ett halvtidsarbete. En utgångspunkt för att formulera inkomstvillkoret är därför lämpligen att det bör ligga på den inkomstnivå som motsvarar ett halvtidsarbete. För att behålla varaktighetskomponenten i kravet på förankring på arbetsmarknaden, är det också viktigt att det ställs krav på att denna inkomst ska erhållas under samma antal månader som i dag, dvs. sex månader inom ramtiden om tolv månader.

Ett inkomstvillkor som är analogt med dagens arbetsvillkor skulle därmed kunna formuleras som att den arbetslöse ska ha haft en inkomst om minst ett visst antal kronor per månad i minst sex månader under ramtiden.

---

arbetslöshetskassan, är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen och aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete. Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning vid fortsatt arbetslöshet.

<sup>6</sup> Medlemsvillkoret innebär att den sökande ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader.

Tabell 12.3 Arbetsvillkoret omformulerat till inkomstvillkor

Nuvarande arbetsvillkor	Tänkbart inkomstvillkor
<ul style="list-style-type: none"> <li>Minst 80 timmars arbete per kalendermånad i minst sex månader under ramtiden.</li> </ul> <p>eller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Minst 480 timmars arbete under sex sammanhängande kalendermånader under ramtiden och minst 50 timmars arbete under var och en av dessa månader.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minst 8 000–10 000 kronor per kalendermånad i minst sex månader under ramtiden.</li> </ul>

Anm.: Se avsnitt 12.1.4 för en diskussion kring lämplig nivå på inkomstvillkoret.

Vid ett inkomstvillkor bedöms inte det alternativa villkoret längre behövas. Av dem som uppfyller det nuvarande arbetsvillkoret är det endast drygt en procent som gör det med hjälp av det alternativa arbetsvillkoret<sup>7</sup>. Den grupp som det alternativa villkoret är tänkt att öppna möjlighet att kvalificera sig till ersättning för, kan i stället inkluderas genom valet av nivå på inkomstvillkoret.

#### 12.1.4 Inkomstvillkorets nivå

En central fråga är då vilken inkomstnivå som bäst motsvarar dagens krav på antal arbetade timmar, motsvarande halvtidsarbete. Det är inte självskrivet vad som är en inkomstnivå som motsvarar halvtidsarbete. Eftersom lönen varierar mellan olika typer av arbeten finns det inte *en* inkomstnivå som generellt motsvarar halvtidsarbete. För att identifiera en inkomstnivå som gör att ingen som i dag kvalificerar sig till försäkringen hamnar utanför, är en lämplig utgångspunkt de lägsta avtalade lönerna på arbetsmarknaden.

Enligt en sammanställning gjord av Landsorganisationen i Sverige (LO) uppgår lägstlönerna inom LO-förbundens avtalsområden till ca 16 000 kronor, vilket innebär ca 8 000 kronor för ett halvtidsarbete<sup>8</sup>. Även Medlingsinstitutet har gjort en sammanställning av lägstlöner/minimilöner på den svenska arbetsmarknaden. Enligt denna är den lägsta avtalade lägstlönen drygt

<sup>7</sup> Egna beräkningar baserade på uppgifter avseende 2009 och 2010 som kommittén har erhållit från IAF.

<sup>8</sup> LO (2012).

15 700 kronor per månad för ett heltidsarbete, dvs. 7 850 kronor för halvtid<sup>9</sup>. Ett inkomstvillkor i storleksordningen 8 000 kronor skulle med andra ord leda till att de som arbetar för avtalsenlig lön skulle kvalificera sig till ersättning vid ett halvtidsarbete.

En annan utgångspunkt för en diskussion om rimlig nivå på inkomstvillkoret är att den tionde percentilen i inkomstfördelningen i Sverige är 19 600 kronor för ett heltidsarbete (avser alla sektorer och såväl kvinnor som män). I detta fall motsvarar alltså 9 800 kronor lönen för ett halvtidsarbete. Inkomstfördelningen redovisad efter kön och olika sektorer visar att kvinnor som är arbetare i privat sektor är den grupp vars tionde percentil ligger lägst. I detta fall uppgår den tionde percentilen till 17 700 kronor, dvs. 8 850 kronor för ett halvtidsarbete.<sup>10</sup>

Om inkomstvillkoret, som räkneexempel, skulle fastställas till minst 8 000 kronor skulle det kunna medföra att nya grupper 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). Exempelvis kommer en person som har arbetat 25 procent i sex månader och haft en inkomst på 8 000 kronor i månaden (dvs. månadslönen motsvarar 32 000 kronor) att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet. Med dagens regler uppfyller personen inte kravet på att ha arbetat 80 timmar per månad, dvs. arbetsvillkoret.

Det är dock relativt ovanligt att personer arbetar färre än 20 timmar i veckan. De flesta som arbetar deltid arbetar långa deltider. Av samtliga sysselsatta 2011 hade 6 procent en överenskommen arbetstid på färre än 20 timmar i veckan och 17 procent hade en överenskommen arbetstid mellan 20 och 34 timmar i veckan. De som hade en överenskommen arbetstid på minst 35 timmar i veckan utgjorde 77 procent av alla sysselsatta.<sup>11</sup> Även bland de som har fått arbetslöshetsersättning är det ovanligt att ha arbetat få timmar i veckan. Endast tre procent hade en genomsnittlig arbetstid (normalarbetstid) på mindre än 20 timmar i veckan, dvs. mindre än halvtidsarbete (se tabell 14.3 och 14.4). I de flesta fall beror den låga genomsnittliga årsarbetstiden på att de inte har arbetat alls

<sup>9</sup> Medlingsinstitutet (2011).

<sup>10</sup> SCB, *Lönestrukturstatistik*, hela ekonomin, lönespridning efter sektor och kön 2010. Att den tionde percentilen är 17 700 kronor innebär att 10 procent av de anställda har en lön som är lägre eller lika hög som denna nivå.

<sup>11</sup> SCB, *Arbetskraftsundersökningen*, årsmedeltal 2011.



under någon eller några av de tolv månaderna i ramtiden, snarare än att de har arbetat i liten omfattning under hela ramtiden.

Med ett inkomstvillkor kommer personer med olika hög inkomst att kunna kvalificera sig till arbetslöshetsersättning med olika antal arbetade timmar. Detta är en skillnad jämfört med dagens arbetsvillkor som kräver samma antal arbetade timmar för alla. Viktigt i sammanhanget är dock att varaktighetskravet i villkoret skulle bestå, nämligen att det krävs en viss inkomst i sex månader precis som det i dag krävs en viss arbetad tid i sex månader. Det går därmed inte fortare för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare att uppfylla inkomstvillkoret.

Ett inkomstvillkor på exempelvis 8 000 kronor kan öppna för rätt till ersättning för grupper som inte klarar dagens arbetsvillkor (halvtidsarbete). Ett exempel är personer inom vård- och omsorgssektorn som arbetar natt. Tillägg för obekvämt arbetstid kan göra att inkomsten blir relativt hög även vid arbete i en omfattning lägre än halvtid.

Det kan också finnas grupper som med nuvarande regler uppfyller arbetsvillkoret, 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 till ersättning. Det finns också vissa lärlingsavtal som under inledningen av lärlingstiden har heltidslöner som understiger 16 000 kronor. Vidare kan den anställde enligt vissa avtal endast ha provisionslön, vilket i praktiken kan innebära lönenivåer lägre än de som nämnts ovan. Det samma gäller personer som arbetar på mer eller mindre ideell basis.

Ett annat exempel är 16–17-åringar som arbetar inom avtalsområden där det finns särskilda ungdomslöner för denna åldersgrupp. De lägsta ungdomslönerna är ca 12 000 kronor per månad för ett heltidsarbete<sup>12</sup>. Arbetslösa ungdomar omfattas snabbare än äldre arbetslösa av aktiva arbetsmarknadspolitiska program, företrädesvis jobbgarantin för ungdomar, och får därmed utvecklingsersättning. För att få arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp ska den sökande vara 20 år eller äldre, för den inkomstrelaterade ersättningen finns dock ingen nedre åldersgräns. Dessutom har föräldrarna försörjningsansvar för dessa ungdomar. Många arbetslösa ungdomar som är under 18 år saknar fullständig gymnasieutbildning. Att vara öppet arbetslös med arbetslöshetsersättning är mot denna bakgrund inte nödvändigtvis förstahandslösningen för denna grupp.

---

<sup>12</sup> LO (2012).

### 12.1.5 Indexering av inkomstvillkoret

Om arbetsvillkoret ersätts med ett inkomstvillkor är det rimligt att överväga att indexera ett sådant. Dagens arbetsvillkor innebär ett krav på ett visst antal arbetade timmar som är fastställt i ALF. Så länge riksdagen inte beslutar om en lagändring ligger nivån på kravet fast.

Att i stället införa ett lagstadgat krav formulerat i en viss inkomstnivå skulle dock innebära att kravet förändras utan att riksdagen beslutar om det. När den generella inkomstnivån på arbetsmarknaden ändras i och med en avtalsrörelse skulle inkomstvillkoret relativt sett förändras. I vanliga fall utvecklas inkomsterna positivt över tid, vilket innebär att inkomstvillkoret skulle komma att förändras (urholkas) trots att inget diskretionärt politiskt beslut har fattats. I takt med högre inkomstnivåer skulle med andra ord allt fler kvalificera sig till ersättning trots att villkoret i absoluta termer inte har ändrats. Detta skulle innebära successivt ökade kostnader för arbetslöshetsersättningen. För att undvika en sådan utveckling bör inkomstvillkoret indexeras på årlig basis.

Indexering har tillämpats tidigare i arbetslöshetsförsäkringens historia. År 1990 infördes en årlig anpassning av den högsta dagpenningen i försäkringen (samt nivån på KAS och de olika formerna av utbildningsbidrag som då fanns). Utvecklingen knöts då till löneutvecklingen för vuxna arbetare inom industrin.<sup>13</sup> Ett riksdagsbeslut våren 1993 bröt dock högsta dagpenningens koppling till löneutvecklingen.

Ett annat exempel på en inkomstindexering i ett svenskt trygghetssystem är att intjänade pensionsrätter för inkomstpension varje år räknas om utifrån förändringen i ett inkomstindex som mäter förändringen i genomsnittlig förvärvsinkomst. Detta inkomstindex ligger också till grund för det inkomstbasbelopp som regeringen fastställer årligen. I detta fall är syftet att säkerställa att pensionernas värde utvecklas i samma takt som inkomsterna av förvärvsarbete.<sup>14</sup>

En annan indexering används vid förmåner som baseras på SGI. SGI:n är kopplad till det av regeringen årligen fastställda pbb som följer prisutvecklingen i landet. Det finns exempelvis en nedre gräns som säger att SGI inte fastställs om den årliga förväntade

<sup>13</sup> SOU 2008:54.

<sup>14</sup> Folksam (2010). Av källan framgår vidare att inkomstförändringarna beräknas som det årliga genomsnittet per individ under senaste tre åren minus ökningen i konsumentprisindex (KPI) under respektive år plus ökningen i KPI under det senaste året.

inkomsten är lägre än 24 procent av pbb. Detta skulle till sin konstruktion kunna betraktas som ett golv motsvarande ett inkomstvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. Nivåerna skiljer sig däremot markant åt, då 24 procent av pbb 2011 motsvarar 10 272 kronor per år.

Exakt hur en indexering av ett inkomstvillkor skulle utformas behöver analyseras vidare. Rimligen sker indexeringen i förhållande till den generella genomsnittliga inkomstnivån i hela ekonomin. Som nämnts ovan är dock SGI:n kopplad till ett prisindex. I fortsatta analyser av indexeringen bör även en harmonisering mellan arbetslöshets- och sjukförsäkringarna beaktas.

Som nämdes ovan, har det tidigare funnits inslag av indexering i arbetslöshetsförsäkringen. Då avsåg indexeringen nivån på ersättningen till skillnad från det som diskuteras i detta avsnitt, nämligen nivån på kravet för att ha rätt till ersättning. Detta är två skilda saker som kan, men inte behöver, följas åt. Det ligger utanför delbetänkandes ramar att diskutera indexering av ersättningsbeloppen. Till denna fråga återkommer kommittén i slutbetänkandet.

### 12.1.6 Tillgången till månadsuppgifter

Resonemangen ovan bygger, som tidigare framgick, på tillgången till månadsuppgifter. Månadsuppgiftsutredningens förslag innebär att dessa ska inrapporteras till Skatteverket senast den 12:e (17:e för juli och december) i månaden efter den kalendermånad som uppgiften avser. I detta delbetänkandes 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. Det är kommitténs bedömning att månadsuppgifterna bör lämnas till Skatteverket så tidigt som möjligt i en kalendermånad. Även om det är möjligt att tidigarelägga inrapporteringen kommer det att uppstå en viss fördröjning innan månadsuppgifterna finns tillgängliga för att använda i administrationen av välfärdssystemen. Detta gäller oavsett vilka uppgifter som samlas in i månadsuppgiften (se kapitel 13 angående alternativet att även inkludera arbetad tid) och används som beslutsunderlag vid en första prövning av rätten till ersättning och ersättningens storlek.

Hur denna fördröjning hanteras på bästa sätt i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen behöver analyseras vidare. I analysen

bör beaktas att det även i dagsläget tar tid och kräver resurser att manuellt samla in de uppgifter som behövs som beslutsunderlag. I kapitel 11 redovisas bl.a. arbetslöshetskassornas genomströmningstider (handläggningstider) och det omfattande behovet av kompletteringar av de arbetsgivarintyg i vilka flertalet nödvändiga uppgifter samlas in i dag.

Den administrativa fördröjningen gäller månadsuppgifternas alla olika användningsområden, men arbetslöshetsförsäkringen torde vara ett av de mest angelägna att hantera. Anledningen till detta är att månadsuppgifterna i arbetslöshetsförsäkringen är tänkta att ligga till grund inte bara för ersättnings storlek utan även för själva kvalificeringen, dvs. för att avgöra om den sökande har rätt till ersättning eller inte.

I avsnitt 3.3 beskrivs de olika utfall som uppstår som följd av att vissa grupper på arbetsmarknaden får lönen utbetalad innevarande månad, medan andra får lönen efterföljande månad. Detta påverkar när månadsuppgiften för en specifik månad finns tillgänglig. När det gäller att avgöra om arbetslöshetsförsäkringens arbets- eller inkomstvillkor är uppfyllt eller inte, kommer det bli en månads längre eftersläpning i tillgången till månadsuppgifterna för den som får lön efterföljande månad (se exempel 4 i kapitel 3).

Ett alternativ är att acceptera att denna eftersläpning faktiskt uppstår. Att den som får sin lön utbetalad efterföljande månad får vänta en månad längre på ersättning vid arbetslöshet behöver å ena sidan inte vara ett stort problem eftersom han eller hon kommer få sin sista lön från arbetet innan arbetslösheten utbetalad med en månads fördröjning. Å andra sidan kan den sökande i detta fall få sväva länge i ovisshet innan beslut om rätt till ersättning kan fattas.

Ett annat alternativ är att förskjuta vilken period som avses med ramtid. Enligt nuvarande regelverk utgörs ramtiden av de tolv månader som närmast föregått den månad när den sökande anmält sig som arbetslös hos den offentliga arbetsförmedlingen. Att den *närmast* föregående månaden ingår i ramtiden kan skapa en fördröjning i när alla relevanta månadsuppgifter finns tillgängliga. En lösning skulle därmed kunna vara att tidigarelägga ramtiden, så att den utgörs av tolv föregående månader med start en månad innan arbetslöshetens inträffande. Om detta alternativ övervägs behöver det analyseras vad det de facto skulle innebära i termer av krav på förankring på arbetsmarknaden. Det skulle kunna uppfattas som att arbets- eller inkomstvillkoret görs striktare eftersom det för vissa i praktiken skulle innebära ytterligare en månads arbete eller

inkomst av arbete för att uppfylla kvalificeringsvillkoret. Att förskjuta ramtiden skulle därför kunna analyseras i kombination med ett förändrat varaktighetskrav i arbets- eller inkomstvillkoret, exempelvis att korta det med en månad.

Ytterligare ett alternativ är att samla in uppgifter om arbetade timmar eller inkomst (beroende på de olika handlingsstrategier som diskuteras i delbetänkandet) manuellt i de fall de behövs som beslutsunderlag för arbets- eller inkomstvillkoret men inte har hunnit inrapporteras till Skatteverket. Den sökande skulle själv kunna intyga eller uppvisa uppgifter som ännu inte är tillgängliga i månadsuppgifterna. Underlaget för ersättningens storlek skulle fortfarande kunna utgöras av de tolv senast inrapporterade månadsuppgifterna. Om det skulle visa sig att individen har lämnat fel uppgifter som underlag för kvalificeringen, skulle utbetalad ersättning behöva återkrävas.

Frågan diskuteras inte närmare i detta delbetänkande, men fortsatta analyser – som avser alla användningsområden för månadsuppgifterna – behövs.

## 12.2 Grundbeloppet

Grundbeloppets storlek är enligt gällande regelverk fastställt till 320 kronor per dag vid heltidsarbete under hela ramtiden (tolv månader). För den som inte har arbetat heltid under hela ramtiden minskas grundbeloppet proportionerligt mot personens normalarbetstid, som är den genomsnittliga arbetade tiden per vecka under ramtiden. Den som har arbetat 50 procent av en heltid under hela ramtiden får ett grundbelopp på 160 kronor per dag, givet att personen i övrigt uppfyller villkoren för ersättning. För den som har arbetat 50 procent av en heltid under halva ramtiden, dvs. sex månader, blir ersättningen 80 kronor per dag. Annorlunda uttryckt betyder detta i det sistnämnda fallet att kvoten av personens normalarbetstid (10 timmar) och maximal normalarbetstid (40 timmar) multipliceras med 320 kronor.

**Tabell 12.4 Grundbeloppets storlek**

Nuvarande regler
- Normalarbetstid (NA).
- Fastställt grundbelopp (320 kronor, proportionerligt mot NA).

Den sökandes tidigare inkomst påverkar således inte grundbeloppets storlek. Om uppgifter om tidigare arbetad tid inte längre skulle ligga till grund för arbetslöshetsförsäkringen, behöver denna dagpenning fastställas på annan grund.

### 12.2.1 Grundbeloppet som fast ersättningsbelopp

Om uppgifter om arbetad tid inte längre skulle samlas in, vore ett alternativ att fastställa grundbeloppet till ett fast ersättningsbelopp, oberoende av såväl tidigare arbetad tid som inkomst.

**Tabell 12.5 Grundbeloppet som fast ersättningsbelopp**

Nuvarande regler	Tänkbara regler
- Normalarbetstid (NA).	- Fast ersättningsnivå oberoende av tidigare arbetad tid och inkomst.
- Fastställt grundbelopp (320 kronor, proportionerligt mot NA).	

Av tabell 14.3 framgår att den genomsnittliga dagpenningen för dem som under 2010 beviljades ersättning enligt grundförsäkringen var 229 kronor. Motsvarande siffra för 2009 var 240 kronor. Den högre genomsnittliga dagpenningen under 2009 kan sannolikt förklaras av att det var högre arbetslöshet då, vilket innebar ett inflöde av personer med i genomsnitt högre inkomster än under 2010.

Ett alternativ vore därför att låta grundbeloppet vara ett fast belopp som ligger kring den genomsnittliga nivån. Det skulle leda till att somliga personer fick betydligt högre och att andra fick betydligt lägre grundbelopp än i dag. På aggregerad nivå är dock detta alternativ kostnadsneutralt för statsbudgeten.

Ett grundbelopp i denna storleksordning skulle ligga ungefär i linje med den lägsta ersättningen i aktivitetsstödet som är 223 kronor per dag. Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har rätt till aktivitetsstöd och för den som uppfyller villkoren

för arbetslöshetsersättning är aktivitetsstödet lika högt som ersättningen från arbetslöshetskassan (dvs. mellan 320 och 680 kronor per dag vid heltid). Den som däremot inte uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning får aktivitetsstödet lägsta belopp som alltså är 223 kronor per dag (givet programdeltagande på heltid).

Ett annat alternativ för nivån på ett fast grundbelopp vore att fastställa det till 320 kronor, vilket motsvarar högsta tänkbara grundbelopp i dag. Det innebär att ingen skulle förlora på förändringen, alla skulle antingen få samma eller högre ersättning än i dagsläget. Detta alternativ skulle däremot vara kostnadsdrivande för statsbudgeten. Av tabell 14.3 framgår att 15 procent av dem som beviljades ersättning med grundbeloppet 2010 hade 40 timmars normalarbetstid, vilket är ett krav för att få det högsta beloppet. Motsvarande andel för 2009 var 17 procent. Dessa personer skulle få en oförändrad ersättningsnivå om grundbeloppet fastställdes till 320 kronor, alla andra skulle få en högre ersättning.

### 12.2.2 Fastställande av grundbeloppet utifrån inkomstuppgifter

Ett alternativ till att göra grundbeloppet till ett fast ersättningsbelopp oberoende av den sökandes tidigare arbetade tid och inkomst, är att låta inkomstuppgifter ligga till grund för grundbeloppet, precis som inkomstuppgifter redan i dag ligger till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen. Detta skulle innebära att både grundbeloppet och den inkomstrelaterade ersättningen blir inkomstrelaterade. I det följande är utgångspunkten att den maximala ersättningen per dag även fortsättningsvis skulle vara 320 kronor i grundförsäkringen och 680 kronor i den inkomstrelaterade försäkringen.

**Tabell 12.6 Inkomstrelaterat grundbelopp**

Nuvarande regler	Tänkbara regler
– Normalarbetstid (NA).	– Ersättningsnivå som procent av dagsförtjänsten (genomsnittlig inkomst per dag under ramtiden).
– Fastställt grundbelopp (320 kronor, proportionerligt mot NA).	– Högsta belopp (320 kronor).
	– Lägst belopp genereras av ersättningsnivån.

Om grundbeloppet skulle baseras på inkomster behöver en ersättningsnivå, dvs. hur stor andel av den tidigare inkomsten som ska ersättas, fastställas.

Ett alternativ är att ha samma ersättningsnivå för grundförsäkringen som för den inkomstrelaterade försäkringen, men med 320 kronor som högsta dagpenning. I den inkomstrelaterade försäkringen är ersättningsnivån med nuvarande regler 80 procent under de första 200 dagarna och 70 procent därefter. Detta skulle dock medföra relativt stora öknings av ersättningen för grundbeloppet, eftersom många skulle komma upp i den maximala ersättningen 320 kronor. Dessutom skulle ersättningen i grundbeloppet och den inkomstrelaterade ersättningen bli lika stora för den som har en låg genomsnittlig arbetstid och låga genomsnittliga inkomster. Som regelverket är utformat i dag är ersättningen alltid högre i den inkomstrelaterade försäkringen än i grundförsäkringen. Denna relation bör bibehållas för att det ska finnas incitament att bli medlem i en arbetslöshetskassa, även för den som har låg arbetstid och låg inkomst.

Ett annat alternativ är att välja en ersättningsnivå som, så långt det är möjligt, leder till att grundbeloppets storlek inte ändras. Det skulle innebära ett förhållandevis komplicerat system, där ersättningsnivån varierar beroende på inkomstens storlek. Ersättningsnivån skulle med andra ord behöva vara olika för olika inkomstnivåer. För att grundbeloppets storlek ska vara oförändrat behöver ersättningsnivån t.ex. vara 44 procent för månadsinkomster på 16 000 kronor, 41 procent för månadsinkomster på 17 000 kronor osv. Detta alternativ får därför anses för komplicerat för att vara rimligt.

Ett tredje alternativ är att välja en relativt enkel konstruktion, med en eller två ersättningsnivåer (procentsatser), där skillnaderna jämfört med i dag blir så små som möjligt. I det följande analyseras två ersättningsnivåer, 40 respektive 50 procent, för att se hur storleken på grundbeloppet ändras vid olika inkomstnivåer i olika situationer. Tre typfall redovisas: i) de som har arbetat heltid i tolv månader, ii) de som har arbetat halvtid i tolv månader eller heltid i sex månader samt iii) de som har arbetat halvtid i sex månader.

I figurerna nedan redovisas grundbeloppets storlek för respektive grupp med dagens regelverk för grundförsäkringen, grundbeloppets storlek om det vore inkomstrelaterat och ersatte 40 respektive 50 procent av dagsförtjänsten samt, som jämförelse, dagpenningen för dem som uppfyller villkoren för inkomst-



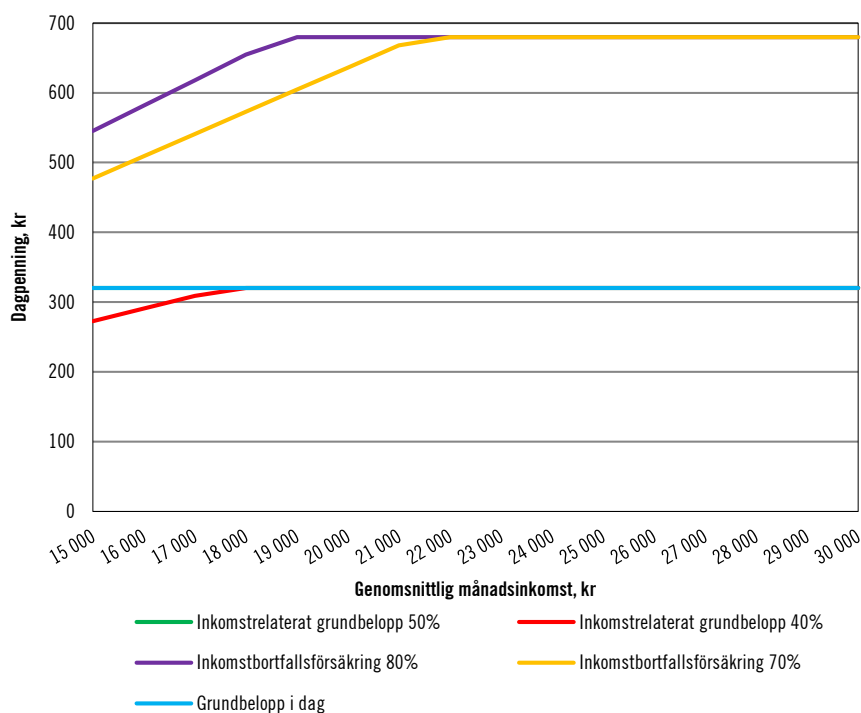
relaterad ersättning (enligt inkomstbortfallsförsäkringen, 80 procents ersättningsnivå under de första 200 dagarna och därefter 70 procent).

#### **i) Arbetat heltid i tolv månader**

Inledningsvis redovisas hur ersättningen skulle förändras för personer som har arbetat heltid under tolv månader, men med olika genomsnittliga månadsinkomster. Med nuvarande regelverk är normalarbetstiden i samtliga fall 40 timmar i veckan och grundbeloppet blir därmed maximala 320 kronor per dag vid arbetslöshet.

Om grundbeloppet i stället skulle beräknas utifrån genomsnittliga inkomster under de senaste tolv månaderna med en 50-procentig ersättningsnivå, skulle grundbeloppet inte ändras eftersom alla med inkomster över ca 14 000 kronor i månaden når den maximala ersättningen 320 kronor per dag. Vid en 40-procentig ersättningsnivå blir ersättningen något lägre för dem med allra lägst inkomster, nämligen 273 kronor per dag vid en genomsnittlig månadsinkomst på 15 000 kronor. För dem med månadsinkomster över 18 000 kronor blir grundbeloppet oförändrat 320 kronor per dag.

Figur 12.1 Inkomstrelaterat grundbelopp: NA 40



Källa: Egna beräkningar.

Anm.: Vid ett inkomstrelaterat grundbelopp på 50 procent av dagsförtjänsten blir dagpenningen 320 kronor för alla inkomstnivåer i detta typfall. Beloppet sammanfaller med dagens grundbelopp, vilket gör att dagpenningnivån inte syns i figuren.

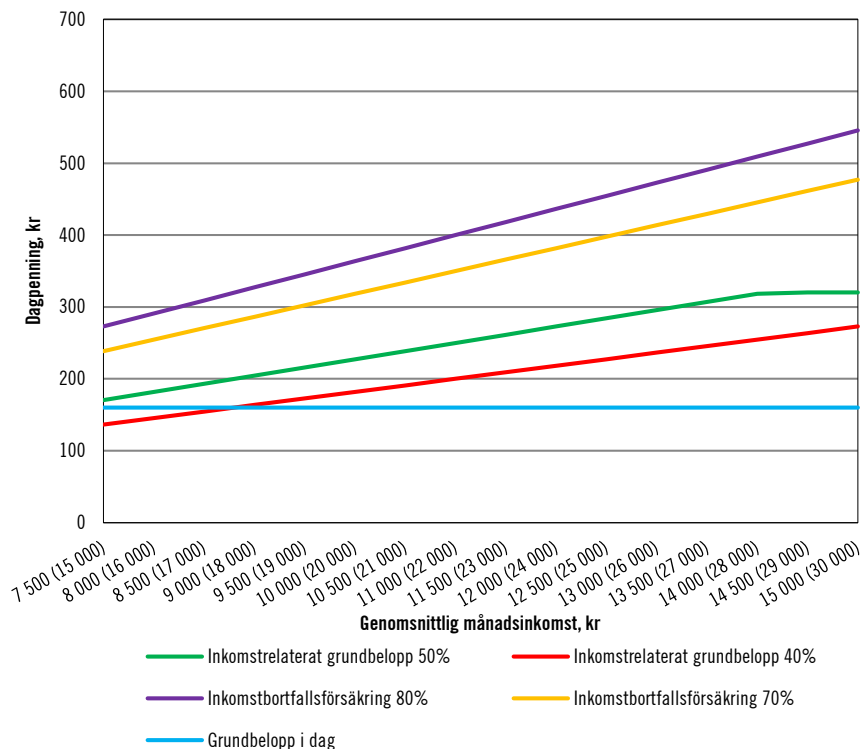
## ii) Arbetat heltid i sex månader eller halvtid i tolv månader

Med detta typfall redovisas hur hög ersättningen skulle bli för dem som har arbetat heltid under sex månader eller halvtid i tolv månader. Med nuvarande regelverk blir normalarbetstiden 20 timmar i veckan och grundbeloppet därmed 160 kronor per dag för båda dessa grupper.

Om grundbeloppet i stället skulle räknas på genomsnittliga inkomster under de senaste tolv månaderna och en 50-procentig ersättningsnivå, skulle storleken på grundbeloppet öka för alla och uppgå till 170–320 kronor beroende på genomsnittlig inkomstnivå inom intervallet 7 500–15 000 kronor per månad. Detta motsvarar heltidslöner på mellan 15 000 och 30 000 kronor i månaden.

Vid en 40-procentig ersättningsnivå skulle grundbeloppet i stället bli 136–273 kronor beroende på inkomstnivå, vilket innebär ett sänkt grundbelopp för dem med månadsinkomster under ca 9 000 kronor och ett höjt grundbelopp för övriga.

Figur 12.2 Inkomstrelaterat grundbelopp: NA 20



Källa. Egna beräkningar.

### iii) Arbetat halvtid i sex månader

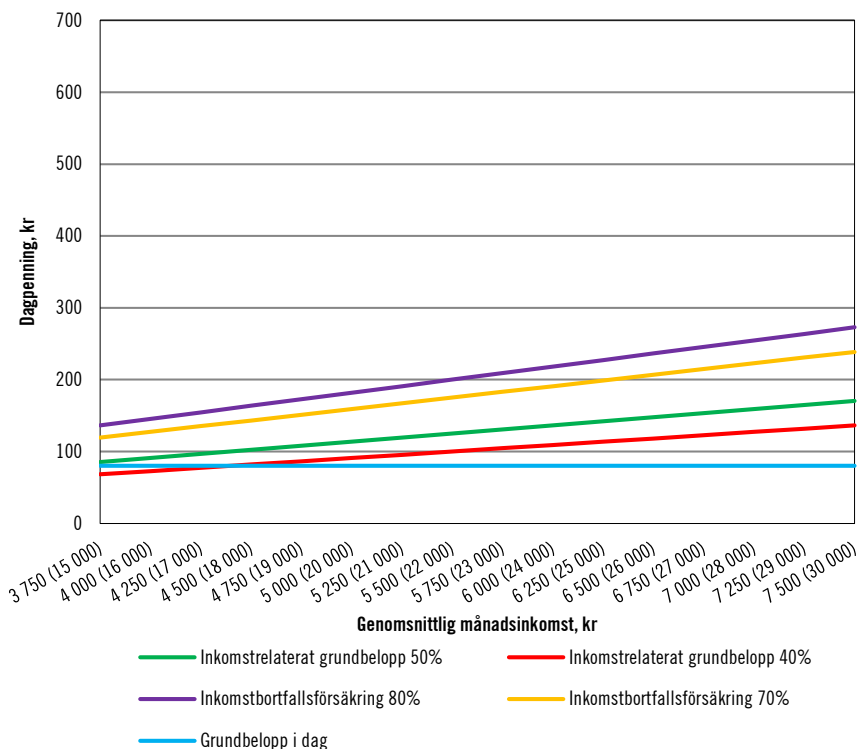
Slutligen redovisas hur hög ersättningen skulle bli för dem som har arbetat halvtid under sex månader, vilket oftast innebär tillräckligt mycket arbete för att arbetsvillkoret ska vara uppfyllt. Med nuvarande regelverk blir normalarbetstiden 10 timmar i veckan och grundbeloppet 80 kronor per dag vid arbetslöshet.

Om grundbeloppet i stället skulle räknas på genomsnittliga inkomster under de senaste tolv månaderna och en 50-procentig ersättningsnivå, skulle grundbeloppet uppgå till 85–170 kronor per

dag beroende på inkomstnivå inom intervallet 3 750–7 500 kronor. De genomsnittliga inkomsterna motsvarar heltidslöner mellan 15 000 och 30 000 kronor i månaden.

Vid en 40-procentig ersättningsnivå skulle grundbeloppet bli 68–136 kronor per dag beroende på inkomstnivå, vilket innebär ett sänkt grundbelopp för dem med månadsinkomster under ca 4 500 kronor och höjt grundbelopp för övriga.

Figur 12.3 Inkomstrelaterat grundbelopp: NA 10



Källa: Egna beräkningar.

### 12.3 Ersättningen för deltidsarbetslösa

För personer som är helt arbetslösa, dvs. arbetslösa under hela veckan, utbetalas dagpenningen enligt nuvarande regelverk för fem ersättningsdagar per vecka. För personer som är arbetslösa en del av veckan (deltidsarbetslösa) gäller andra regler.

**Tabell 12.7 Ersättningens storlek vid inkomstrelaterad ersättning****Nuvarande regler**

- Dagsförtjänst (genomsnittlig inkomst per dag under ramtiden).
- Normalarbetstid (NA).
- Högsta belopp (680 kronor) och lägsta belopp (320 kronor, proportionerligt mot NA).
- Arbetsutbud (omräkningstabell).

En deltidsarbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening är en person som vill ha utökad arbetstid och som tidigare har arbetat mer än vad han eller hon gör i det deltidsarbete som pågår under ersättningsperioden. Den som har arbetat deltid och blir helt arbetslös är däremot inte deltidsarbetslös i försäkringens mening, utan anses helt arbetslös och får därmed dagpenning för samtliga fem arbetslösa dagar. Ersättningen baseras dock på det tidigare deltidsarbetet, vilket i normalfallet innebär en lägre ersättning än om den sökande hade haft ett heltidsarbete.

Hur många ersättningsdagar en deltidsarbetslös har rätt till beror i dagsläget på hur många timmar han eller hon har varit arbetslös i förhållande till sin fastställda normalarbetstid, eller i vissa fall i förhållande till sitt arbetsutbud. Antalet ersättningsdagar som en sökande har rätt till framgår av en omräkningstabell som regeringen fastställer och som finns som bilaga till förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

**Exempel 1**

Om en sökande har haft en deltidsanställning omfattande 75 procent av en heltid, har personen en NA på 30 timmar. Om han eller hon blir helt arbetslös och söker heltidsarbete, utgår arbetslöshetsersättning för fem dagar per vecka. Om personen senare får ett arbete på halvtid, dvs. 20 timmar per vecka, och fortsätter att vara arbetslös resterande 20 timmar, får personen arbetslöshetsersättning för den arbetslösa tiden upp till tidigare fastställd NA, dvs. för skillnaden mellan 20 och 30 timmar. Enligt omräkningstabellen, där ersättningsdagar avrundas till halvdagar, kommer dagpenning att utbetalas för 1,5 dagar.

Med andra ord blir en sökande som har arbetat 50 procent under en vecka inte ersatt för de ytterligare 50 procenten som han eller hon är arbetslös, om personen tidigare endast arbetat 75 procent. Endast skillnaden mellan den arbetade tiden, 50 procent, och den tidigare arbetade tiden, 75 procent, ersätts. Den sökande anses således endast

vara arbetslös en tredjedel av tiden som han eller hon har arbetat innan och inte halva tiden. Därför utgår ersättning för 1,5 ersättningsdagar, vilket är en tredjedel av fem ersättningsdagar ( $1/3 * 5$  ersättningsdagar blir 1,66, vilket i omräkningstabellen avrundas till 1,5 dagar).

Det är inte bara arbete som kan göra att en person inte är ersättningsberättigad för en hel vecka. Personen kan vara förhindrad att ta ett arbete under en del av en vecka på grund av sjukdom eller annat hinder. Även annat hinder än arbete påverkar hur många dagar per vecka som ersättningen kommer att utgå för. Om en person t.ex. är sjuk en hel dag kommer hindertiden att motsvara en femtedel av den fastställda normalarbetstiden. När antalet arbetslösa timmar per vecka som ska ersättas ska beräknas minska normalarbetstiden med den fastställda hindertiden. Om den sökande har varit förhindrad att arbeta på en lördag eller söndag påverkar detta inte ersättningen för veckan.

#### Exempel 2

För en sökande som har arbetat 75 procent av en heltid är NA 30 timmar. Om han eller hon sedan blir sjuk två dagar en vecka (t.ex. måndag och tisdag) kommer antalet ersatta dagar att påverkas. Innan personen blev sjuk utgick ersättning för fem dagar i veckan, dvs. full ersättning. Den tid som personen inte har kunnat arbeta på grund av sjukdom ska inte ersättas. En dag med sjukdom motsvarar för denna person sex timmar, eftersom NA som är 30 delas med fem veckodagar. Den arbetslösa tid som ska ersättas är  $30 - (2 * 6) = 18$ . Enligt omräkningstabellen ska ersättning utgå för tre dagar.

Arbetslöshetskassorna använder sig av en schablon vid beräkning av normalarbetstiden för personer med fast arbetstid. Schablonen innebär 176 timmar för en heltidsanställning som har varat en hel kalendermånad, vilket motsvarar åtta timmars arbete per dag 22 dagar i månaden. För sökande som har inte haft en fast arbetstid i sin anställning utan arbetat med varierande arbetstid används inte schablonen. Normalarbetstiden beräknas då på den faktiskt arbetade tiden.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> IAF:s regelsamling: Försäkringsbestämmelser, Avsnitt 7 – Normalarbetstid, dagsförtjänst och dagpenningens storlek, utgivningsdatum 2010-07-05.

**Exempel 3**

Om en sökande har arbetat halvtid (dvs. 88 timmar enligt schablon för personer med fast arbetstid) i sex månader har han eller hon totalt arbetat i 528 timmar (88 timmar x 6 månader). Det totala antalet arbetstimmar under ramtiden divideras med antalet veckor under ramtiden (12 månader \* 4,33 veckor = 51,96). NA blir därmed 10 timmar (528 / 51,96).

**12.3.1 Fastställande av deltid ersättning utifrån inkomstuppgifter**

I analysen av om det är möjligt att ta fram ett beräkningssätt som bygger på inkomstuppgifter för personer som är deltid arbetslösa har kommittén haft ett antal utgångspunkter. En övergripande utgångspunkt är att det alternativa beräkningssättet inte ska leda till att generositeten i försäkringen förändras, åtminstone inte på aggregerad nivå. Vad gäller ersättningen till deltid arbetslösa syftar förändringarna, precis som i fallet med arbetsvillkoret och grundbeloppet, till att skapa ett regelverk som i stort är analogt med dagens, men med skillnaden att uppgifter om inkomst i stället för arbetad tid ligger till grund för besluten.

En annan utgångspunkt är att systemet med ett begränsat antal ersättningsdagar i arbetslöshetsförsäkringen ska bestå. Det betyder att den alternativa konstruktion som presenteras nedan bygger på att en dag då arbetslöshetsersättning, med grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning, utbetalas innebär att en av 300 (450 för föräldrar till barn under 18 år) ersättningsdagar förbrukas. Det samma gäller för personer som får ersättning vid deltid arbetslöshet, nämligen att dagar förbrukas av de 75 som är nuvarande deltid begränsning<sup>16</sup>. Detta innebär att individen även fortsättningsvis har drivkraft att arbeta eftersom ersättningsdagar inte förbrukas då. Beroende på hur ett alternativt regelverk slutligen skulle komma att utformas kan dock nivån på deltid begränsningen behöva ses över, givet att försäkringen inte ska bli vare sig mer eller mindre generös i den bemärkelsen.

<sup>16</sup> Den s.k. deltid begränsningen innebär att maximalt 75 ersättningsdagar per ersättningsperiod kan fås under veckor då den sökande arbetar deltid. Resterande dagar av ersättningsperioden får endast användas för veckor då arbete inte utförs.

En utgångspunkt är också att bibehålla principen att arbetslöshetsersättning ska ersätta något som har gått förlorat. Att avvika från denna princip skulle riskera att leda till överkompensation. Med ett beräkningssätt för deltidserättning som bygger på uppgifter om tidigare inkomst i stället för arbetad tid, behöver därmed inkomstbortfallet beräknas. Således ersätts förlorad inkomst på grund av ofrivillig deltidslöshet i stället för förlorad arbetstid.

Ytterligare en utgångspunkt är att den konstruktion med ett tak för dagpenningen som finns i dag ska bestå. Även fortsatt ska en arbetslös få maximalt 680 kronor per dag eller 14 960 kronor per månad (motsvarar vid full arbetslöshet dagens tak på 680 kronor per dag \* 22 dagar) i arbetslöshetsersättning. För en person som är arbetslös en halv månad kommer ersättningen därmed som högst att kunna uppgå till 7 480 kronor.

Det alternativa beräkningssätt som presenteras här utgår från att det är det faktiska inkomstbortfallet och omfattningen av arbetslösheten som ska ligga till grund för ersättningens storlek. Beräkningen sker i tre steg.

Det *första steget* innebär att det faktiska inkomstbortfallet fastställs. Detta görs genom att den sökandes s.k. 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 procent de 200 första dagarna i ersättningsperioden och 70 procent därefter, 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, delas med antalet dagar som personen har varit arbetslös under månaden. I detta skede appliceras taket, innebärande att ersättningens storlek per dag inte kan överstiga 680 kronor. Den ersättning som betalas ut kommer att bestå av ersättning per arbetslös dag multiplicerat med antal arbetslösa dagar under månaden. Därmed upprätthålls principen att ersättningsdagar förbrukas av det maximala antalet (300 eller 450 dagar).

Denna konstruktion innebär sammantaget att det krävs dels att arbetslöshet har inträffat, dels att ett inkomstbortfall har uppkommit för att en person ska få ersättning.



Även fortsättningsvis kommer redovisning på kassakorten att vara central för att fastställa ersättningen. 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 minskas proportionerligt mot hindertiden. Det innebär att om personen är förhindrad att arbeta 25 procent av en heltid, minskas normalinkomsten med 25 procent. Detta är analogt med gällande regelverk, enligt vilket normalarbetstiden minskas proportionellt, dvs. med 25 procent i detta fall, vid hindertid.

**Tabell 12.8** Ersättningens storlek vid inkomstrelaterad ersättning

Nuvarande regler	Tänkbara regler
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dagsförtjänst (genomsnittlig inkomst per dag under ramtiden)</li> <li>– Normalarbetstid (NA)</li> <li>– Högsta belopp (680 kronor) och lägsta belopp (320 kronor, proportionerligt mot NA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inkomstbortfall: normalinkomst (NI, genomsnittlig arbetsinkomst under ramtiden) minus arbetsinkomst under den arbetslösa månaden</li> <li>– Ersättning per arbetslös dag</li> <li>– Högsta ersättningsbelopp 680 kronor per dag eller 14 960 kronor per månad</li> <li>– Lägsta belopp genereras av inkomstvillkoret</li> </ul>

För att tydliggöra hur ersättningen skulle förändras med ett regelverk som baseras på inkomstbortfall redovisas ett par exempel<sup>17</sup>. För att kunna jämföra med dagens regler antas en normalinkomst, dvs. genomsnittlig inkomst under ramtiden. Båda exemplen baseras på en månadslön på 20 000 kronor, vilket motsvarar 114 kronor i timlön (20 000 kronor/176 timmar).

<sup>17</sup> De båda exemplen återfinns i IAF:s regelsamling: Försäkringsbestämmelser, Avsnitt 7 – Normalarbetstid, dagsförtjänst och dagpenningens storlek, utgivningsdatum 2010-07-05. Till dessa har adderats egna beräkningar av hur stor ersättningen skulle bli med det beräkningsätt som presenteras i detta avsnitt.

**Exempel 4**

Kalle har en fastställd NA på 30 timmar per vecka.  
Han arbetar under beräkningsveckan fyra timmar på onsdagen och två timmar på torsdagen och står till arbetsmarknadens förfogande övrig tid.

Kalles arbetslösa timmar som ska ersättas:  $30-6=24$  timmar

Antalet ersättningsdagar som Kalle har rätt till under beräkningsveckan = 4

Antalet förbrukade ersättningsdagar enligt regeln om deltidsbegränsning = 4

Kalles NI är 15 000 kronor. (Kalle arbetade 75 procent av en heltid med månadslön 20 000 kronor.)

*Ersättning med dagens regelverk*

- Dagsförtjänst:  $15\ 000\ \text{kr}/22=682\ \text{kr}$
- Dagpenning: 80 % av 682 kr = 546 kr (under taket 680 kr)
- Ersättning per vecka:  $4*546\ \text{kr} = 2\ 184\ \text{kr}$
- Ersättning per månad:  $2\ 184\ \text{kr}*4,33=9\ 457\ \text{kr}$

*Ersättning med alternativt regelverk*

- Kalles inkomst under den arbetslösa tiden:  $6\ \text{timmar}*114\ \text{kr} = 684\ \text{kr}$  i veckan. Här antas att Kalle arbetar så alla veckor i månaden, vilket innebär 2 962 kr i månadsinkomst.
- Kalles inkomstbortfall:  $15\ 000\ \text{kr}-2\ 962\ \text{kr}=12\ 038\ \text{kr}$
- Ersättning: 80 % av 12 038 kr = **9 630 kr**
- Antal arbetslösa dagar som Kalle får ersättningen för:  
Om Kalle arbetar 6 timmar i veckan är han arbetslös i 34 timmar i veckan. I månaden kommer det att motsvara:  $(34/40)*22=18,7$  arbetslösa dagar.
- Ersättningen per dag blir därmed:  $9\ 630\ \text{kr}/18,7=515\ \text{kr/dag}$  (under taket 680 kr)

Skillnad i arbetslöshetsersättning jämfört med nuvarande regelverk:  
+173 kr per månad.

**Exempel 5**

Lisa har en NA på 30 timmar per vecka.

Hon är helt sjukskriven på måndagen och tisdagen under beräkningsveckan, men står till arbetsmarknadens förfogande övrig tid.

Antalet arbetslösa timmar som ska ersättas:  $30 - 2 * (30/5) = 30 - 12 = 18$  timmar

Antalet ersättningsdagar som hon har rätt till under beräkningsveckan = 3

Antalet förbrukade ersättningsdagar enligt regeln om deltidsbegränsning = 0

Lisas NI är 15 000 kr. (Lisa arbetade 75 procent av en heltid med månadslön 20 000 kronor.)

*Ersättning med dagens regelverk*

- Dagsförtjänst:  $15\ 000\ \text{kr} / 22 = 682$  kr
- Dagpenning: 80 % av 682 kr = 546 kr (under taket 680 kr)
- Ersättning per vecka:  $3 * 546\ \text{kr} = 1\ 638$  kr
- Ersättning per månad:  $1\ 638\ \text{kr} * 4,33 = 7\ 093$  kr

*Ersättning med alternativt regelverk*

- Lisa är sjuk i  $2 * 8$  timmar = 16 timmar. Det innebär att hon är sjukskriven på 40 procent (16/40 timmar i veckan). Här antas att detta gällde alla veckor i månaden.
- NI minskas proportionerligt med hindertiden:  $15\ 000 * 0,6 = 9\ 000$  kr
- Lisas inkomstbortfall: 9 000 kr
- Ersättning: 80 % av 9 000 kr = 7 200 kr
- Antal arbetslösa dagar som Lisa får ersättningen för:  
Lisa är arbetslös 24 timmar i veckan (40 timmar – 16 sjukskrivna timmar). I månaden kommer det att motsvara:  $(24/40) * 22 = 13,2$  arbetslösa dagar.
- Ersättningen per dag blir därmed:  $7\ 200\ \text{kr} / 13,2 = 545$  kr/dag (under taket 680 kr)

Skillnad i arbetslöshetsersättning jämfört med nuvarande regelverk: +107 kr per månad.

Med det alternativa beräkningssättet kommer deltidsarbetslösas dagpenning att variera i storlek om inkomsten (dvs. i vanliga fall omfattningen) av deltidsarbetet varierar under ersättningsperioden. Anledningen till detta är att det faktiska inkomstbortfallet varierar. Detta skulle bli annorlunda i förhållande till hur det är med nuvarande regler eftersom dagpenningen nu fastställs för hela ersättningsperioden. Förändringen skulle kunna leda till att förutsebarheten vad gäller den totala ersättningens storlek försämras. Mot detta talar att det redan i dag är svårt att förutse hur hög den totala ersättningen blir om deltidsarbetets omfattning varierar. Visserligen ligger dagpenningen fast, men då varierar i stället antalet ersättningsdagar enligt den s.k. omräkningstabellen. Förändringen kan också innebära att arbetslöshetskassornas administration ökar i och med att inkomstbortfallet ska fastställas månad för månad.

### 12.3.2 Hur skulle ersättningen påverkas för olika grupper?

För personer som är helt arbetslösa kommer det alternativa beräkningssättet inte att medföra någon skillnad i ersättning jämfört med i dag. Nedan presenteras ett antal beräkningar av hur ersättningen för deltidsarbetslösa skulle påverkas i olika situationer beroende på hur mycket den sökande arbetar i samband med arbetslösheten. De grupper som analyseras närmare är dels personer som arbetar en del av veckan vid sidan av sin arbetslöshet, dels personer som har ett begränsat arbetsutbud när de arbetslösa.

#### Deltidsarbetslösa

När det gäller den första gruppen, dvs. personer som arbetar en del av veckan vid sidan av arbetslösheten, studeras utfallet beroende på om personerna har arbetat heltid eller deltid före arbetslösheten. Ett antal olika normalinkomstnivåer används för att studera ersättningstakets betydelse. Dessutom studeras olika fall utifrån om det deltidsarbete den sökande har vid sidan av arbetslösheten är på samma, lägre eller högre lönenivå än arbetet tidigare under ramtiden.

För dem som har ett deltidsarbete med samma lönenivå som innan arbetslösheten blir det i stort sett ingen skillnad i ersättning per månad. För dem som har ett deltidsarbete med en lägre löne-

nivå än tidigare kommer heller inte ersättningen att förändras jämfört med i dag om de har arbetat heltid innan<sup>18</sup>. Om de har arbetat deltid innan kommer ersättningen att bli högre än med dagens regelverk. Anledningen till detta är att inkomstbortfallets storlek påverkas när beräkningarna baseras på inkomst. Med en lönenivå i det nya deltidsarbetet som är lägre än i arbetet innan arbetslösheten blir inkomstbortfallet större. Eftersom ersättningen utgör en andel av inkomstbortfallet, blir ersättningen högre. För dem som har ett deltidsarbete med högre lönenivå än tidigare kommer ersättningen tvärtom att bli lägre än i dag eftersom inkomstbortfallet blir lägre.

En del av de skillnader som uppstår beror på att dagens system baseras på att antalet ersättningsdagar per vecka avrundas enligt den s.k. omräkningstabellen, dvs. ersättning utgår för halv- respektive heldagar. Arbetslöshet som är mindre än en dag i veckan ersätts inte alls. I beräkningarna enligt det här presenterade alternativa regelverket har inga avrundningar till hel- och halvdagar gjorts. Nedan har dock avrundningseffekten bortsetts ifrån i jämförelserna av de båda systemen, vilket betyder att när det i tabell 12.9 anges "ingen skillnad" kan en viss skillnad finnas som beror på avrundningen i dagens system. I tabellen sammanfattas skillnaderna i ersättning jämfört dagens regelverk för en person som deltidsarbetar i kombination med arbetslöshet.

---

<sup>18</sup> En begränsningsregel behövs i detta fall som innebär att dagpenningen per ersatt dag aldrig kan bli högre vid deltidsarbetslöshet än vad den skulle blivit vid heltidsarbetslöshet. Denna begränsningsregel påverkar inte de andra situationerna.

**Tabell 12.9 Deltidsarbetslösa – skillnad i ersättning jämfört med dagens regelverk**

	Deltidsarbete med samma lönenivå	Deltidsarbete med lägre lönenivå	Deltidsarbete med högre lönenivå
<i>Arbetat heltid tidigare</i>			
NA40 timmar, NI 16 000 kr per månad	ingen skillnad	ingen skillnad*	lägre ersättning vid mycket deltidsarbete**
NA40 timmar, NI 20 000 kr per månad	ingen skillnad	ingen skillnad	lägre ersättning vid mycket deltidsarbete**
NA40 timmar, NI 30 000 kr per månad	ingen skillnad	ingen skillnad	lägre ersättning vid mycket deltidsarbete**
<i>Arbetat deltid tidigare (motsvarande heltidslön inom parantes)</i>			
NA30 timmar, NI 12 000 kr per månad (16 000 kr)	ingen skillnad	högre ersättning	lägre ersättning
NA30 timmar, NI 15 000 kr per månad (20 000 kr)	ingen skillnad	högre ersättning	lägre ersättning
NA30 timmar, NI 22 500 kr per månad (30 000 kr)	högre ersättning***	högre ersättning	lägre ersättning i de flesta fall

*Källa:* Egna beräkningar.

\* En begränsningsregel behövs i detta fall som innebär att dagpenningen per ersatt dag aldrig kan bli högre vid deltidsarbetslöshet än vad den skulle blivit för heltidsarbetslöshet. Denna påverkar inte de andra situationerna.

\*\* Detta uppstår på grund av att de får ett lägre inkomstbortfall.

\*\*\* Deltidsarbetslösa får ersättning för all arbetslös tid under månaden så länge det finns ett inkomstbortfall. Detta får till följd att ersättningen blir något mer generös eftersom inkomstbortfallet som uppstår delas på all arbetslös tid. Effekten uppstår när ersättningen når taket. Samtidigt används fler dagar av arbetslöshetsförsäkringens maximala antal på 300 respektive 450 dagar.

I de flesta fallen förblir incitamenten att arbeta en timme till i samband med arbetslöshet oförändrade (bortsett från att avrundningar i dagens system gör att ersättningen vid ytterligare en timmes arbete ”hackar”). I några fall förstärks incitamenten att arbeta ytterligare en timme till. Detta sker i vissa situationer om lönenivån i det nya deltidsarbetet är lägre än lönenivån innan arbetslösheten. Att det är inkomstbortfallet som ersätts gör att en arbetslös som tidigare har arbetat deltid kan få ersättning även om det nya deltidsarbetet har samma omfattning i tid men lägre lönenivå. Så är inte

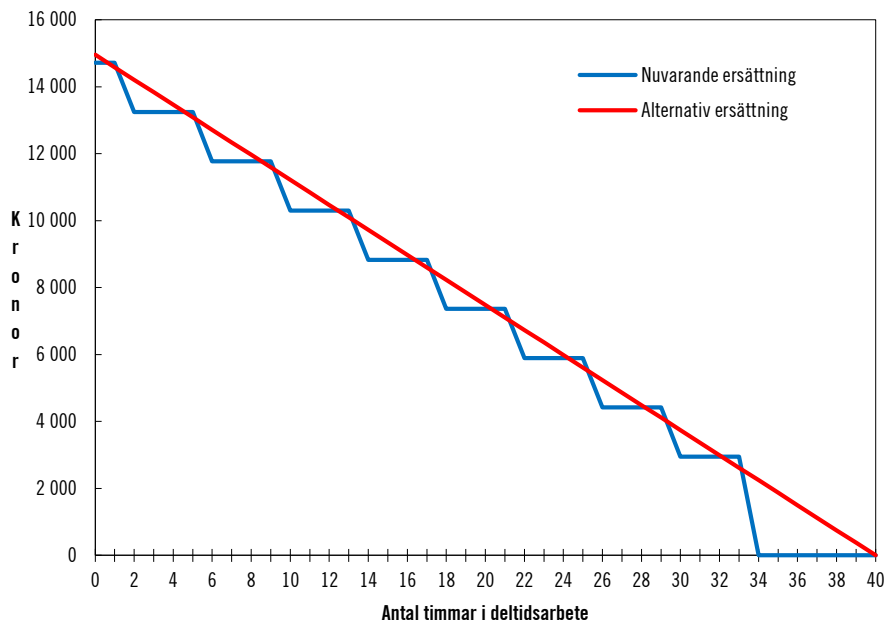
fallet med dagens regler då det är bortfall i antal arbetade timmar som ersätts. Att inkomstbortfallet ersätts enligt det alternativa beräkningssättet kan dock sägas stödja arbetslinjen, eftersom den sökande kompenseras för en del av inkomstbortfallet och därmed stimuleras att ta ett jobb även om lönenivån är lägre tidigare.

Skillnaden mellan det nuvarande och det alternativa beräkningssättet kan också illustreras grafiskt. I figur 12.4 visas utfallen enligt de båda beräkningssätten för en person som arbetade heltid (NA 40) till en månadslön på 20 000 kronor (NI 20 0000) innan arbetslösheten och som börjar arbeta deltid i kombination med arbetslösheten. I detta exempel är lönenivån i deltidsarbetet den samma som i arbetet innan arbetslösheten, dvs. motsvarande 20 000 kronor för heltid. Den horisontella axeln visar antalet arbetade timmar i deltidsarbetet. Linjerna visar hur ersättningens storlek förändras när den deltidsarbetslöse på marginalen arbetar en timme till. Utfallet med nuvarande regler, som bygger på arbetad tid, ”hackar” eftersom antalet ersättningsdagar enligt omräkningstabellen avrundas till halv- och heldagar. Arbetslöshet i mindre omfattning än en dag i veckan ersätts inte, vilket förklarar det stora ”hacket” längst till höger i figuren. I den alternativa beräkningen, som bygger på inkomst, har inga avrundningar gjorts, varför linjen är rät<sup>19</sup>. Figuren visar att ersättningen, bortsett från avrundningseffekten, blir snarlik i de båda fallen.

---

<sup>19</sup> Avrundning till hel- och halvdagar är fullt möjlig att göra även i det alternativa beräkningssättet som baseras på inkomstuppgifter eftersom ersättning per arbetslös dag fastställs (se avsnitt 12.3.1). Om det alternativa regelverk som presenteras i kapitlet skulle implementeras behöver ställning tas till om ersättningen ska avrundas till hel- och halvdagar eller inte samt om ersättning ska utgå för arbetslöshet i mindre omfattning än en dag i veckan eller inte.

Figur 12.4 Ersättning vid deltidarbetslöshet: NA 40, NI 20 000

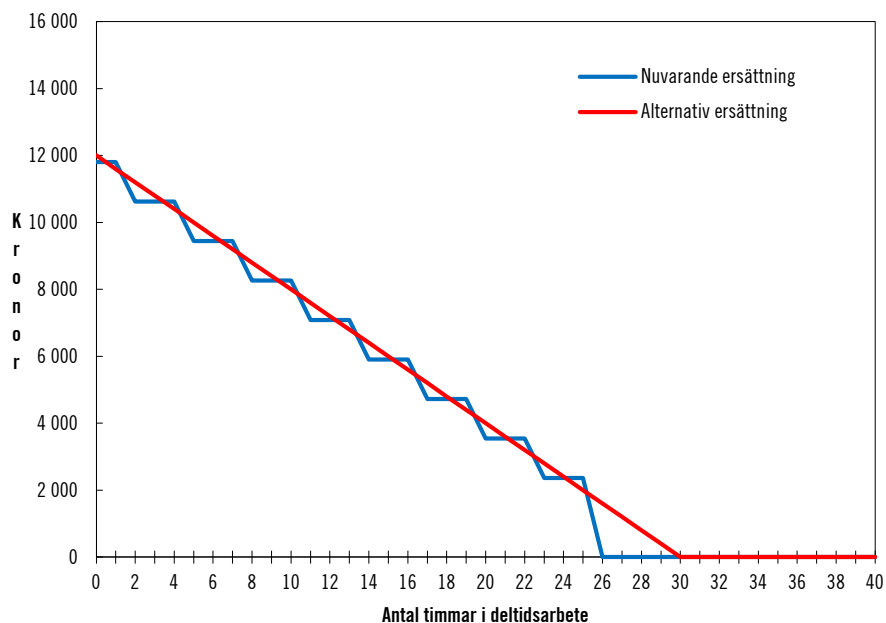


Källa: Egna beräkningar.

I figur 12.5 görs motsvarande jämförelse mellan den nuvarande och alternativa ersättningen för en person som jobbade deltid innan arbetslösheten (NA 30), vars månadslön var 15 000 kronor (NI 15 000) motsvarande 20 000 kronor för heltid. Även i detta fall börjar personen att arbeta deltid i kombination med arbetslösheten till en lönenivå som är den samma som i arbetet innan arbetslösheten. Arbetsutbudet är dock 40 timmar per vecka. Ersättningen enligt det alternativa beräkningssättet, som bygger på inkomstuppgifter, blir även i detta exempel mycket lik den nuvarande ersättningen. De skillnader som uppstår beror precis som ovan på att den nuvarande ersättningen "hackar" och inte ersätter arbetslöshet som mindre än en dag i veckan.



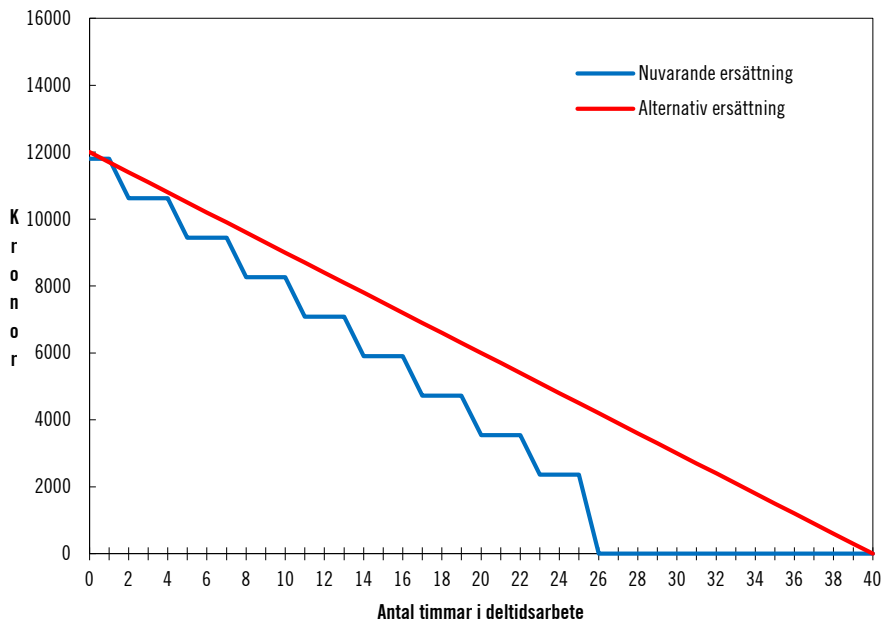
Figur 12.5 Ersättning vid deltidsarbetslöshet: NA 30, NI 15 000



Källa: Egna beräkningar.

Som redovisades i samband med tabell 12.9 uppstår emellertid vissa skillnader i ersättningsens storlek mellan de olika beräkningssätten om den arbetslöse börjar deltidsarbeta med en annan lönenivå än arbetet innan arbetslösheten. Figur 12.6 visar skillnaden i ersättning för samma person som i föregående figur (NA 30, NI 15 000), men nu är deltidsarbetets lönenivå 25 procent lägre än det tidigare arbetets (motsvarande 15 000 kronor vid heltid). Av figuren framgår att ersättningen enligt det alternativa beräkningssättet, baserat på tidigare inkomst, blir högre än nuvarande ersättning som baseras på arbetade timmar. Anledningen till detta är att ersättningen till deltidsarbetslösa så som den presenteras i detta kapitel bygger på faktiskt inkomstbortfall. Eftersom lönenivån är lägre i det nya deltidsarbetet blir inkomstbortfallet i förhållande till personens NI större och arbetslöshetsersättningen därmed högre.

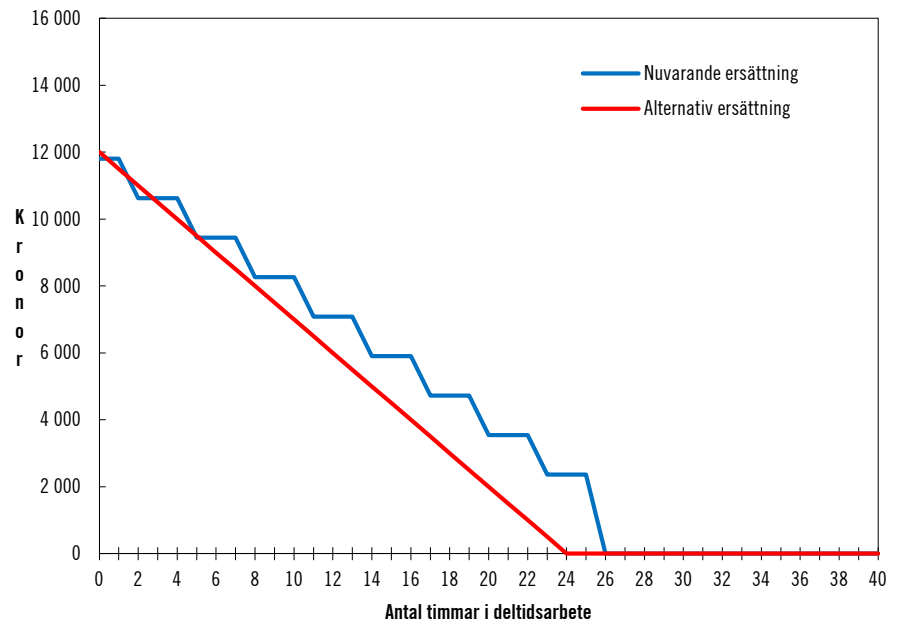
**Figur 12.6** Ersättning vid deltidarbetslöshet: NA 30, NI 15 000, lägre lönenivå i det nya deltidarbetet



Källa: Egna beräkningar.

Slutligen illustreras i figur 12.7 skillnaden i ersättning för samma person (NA 30, NI 15 000) som ovan, men som i detta fall börjar deltidarbete till en lönenivå som i stället är 25 procent högre än det tidigare arbetets (motsvarande 25 000 kronor vid heltid). I detta fall blir ersättningen som baseras på inkomstuppgifter lägre än ersättningen enligt dagens regelverk. Detta beror på att inkomstbortfallet i förhållande till personens NI blir mindre och arbetslöshetsersättningen därmed lägre med det alternativa beräkningssättet.

Figur 12.7 Ersättning vid deltidsarbetslöshet: NA 30, NI 15 000, högre lönenivå i det nya deltidsarbetet



Källa: Egna beräkningar.

### Arbetslösa med begränsat arbetsutbud

Motsvarande beräkningar har gjorts för arbetslösa som har ett begränsat arbetsutbud (dvs. lägre än maximala 40 timmar per vecka). I detta fall studeras hur ersättningen påverkas vid ett antal situationer, bl.a. med olika lönenivåer som får representera löner som genererar ersättningsnivåer som ligger över respektive under taket.

**Tabell 12.10 Begränsat arbetsutbud – skillnad i ersättning jämfört med dagens regelverk**

Genomsnittlig månadsinkomst	Ersättning per månad	
	Arbetsutbud 40 timmar per vecka	Arbetsutbud 30 timmar per vecka
<i>Arbetat heltid tidigare (NA 40)</i>		
30 000 kr – dagens regelverk	14 722 kr	11 042 kr
30 000 kr – alternativt beräkningssätt	14 722 kr	11 042 kr
16 000 kr – dagens regelverk	12 596 kr	9 447 kr
16 000 kr – alternativt beräkningssätt	12 800 kr	9 578 kr
<i>Arbetat deltid tidigare (NA 30)</i>		
30 000 kr – dagens regelverk	14 722 kr	14 722 kr
30 000 kr – alternativt beräkningssätt	14 722 kr	11 042 kr
16 000 kr – dagens regelverk	12 596 kr	12 596 kr
16 000 kr – alternativt beräkningssätt	12 800 kr	9 578 kr

Källa: Egna beräkningar.

Av tabellen ovan framgår att för dem som har arbetat heltid innan deltidsarbetslösheten blir det ingen skillnad i ersättning jämfört med i dag. De skulle få lika mycket i ersättning som med nuvarande regelverk oavsett om de har ett oförändrat arbetsutbud eller har minskat det. Fortfarande gäller att de som har arbetat heltid innan arbetslösheten får en lägre ersättning om de minskar sitt arbetsutbud än om de har ett fullt arbetsutbud på 40 timmar i veckan. Incitamentet att fortsätta ha ett högt arbetsutbud kvarstår därmed för dem som har arbetat heltid innan arbetslösheten, vilket får anses rimligt utifrån principen om arbetslinjen. För dem som har arbetat deltid innan deltidsarbetslösheten och som har ökat sitt arbetsutbud till heltid, blir det inte heller någon skillnad med det alternativa beräkningssättet i förhållande till dagens regler.

För en grupp förändras dock ersättningsnivån och det är för personer som tidigare har arbetat deltid och som behåller sitt begränsade arbetsutbud när de har blivit arbetslösa. Enligt dagens regler får denna grupp samma ersättning oavsett om de har kvar sitt begränsade arbetsutbud eller ökar det. Ersättning utgår fem dagar per vecka i båda fallen eftersom de anses helt arbetslösa. I dagsläget finns det med andra ord inga incitament att öka arbetsutbudet för dem som tidigare har arbetat deltid. Enligt det alternativa beräkningssättet

får däremot de som har kvar sitt begränsade arbetsutbud en lägre arbetslöshetsersättning jämfört med dem som ökar sitt arbetsutbud<sup>20</sup>. Med det alternativa beräkningssättet skulle det därmed finnas incitament för dem som tidigare har arbetat deltid att öka sitt arbetsutbud.

## 12.4 Övriga förändringar

Förutom de aspekter av försäkringen som specifikt har behandlats i detta kapitel, finns det en rad andra delar av regelverket som skulle behöva förändras om inkomstuppgifter skulle ligga till grund för arbetslöshetsersättningen. Som redovisas i kapitel 11 används arbetad tid även vid bedömning av bisyssla, 17/10-regeln och arbetslöshetsersättning under studietid. Även i dessa fall behöver således regelverket förändras. I dagsläget relateras t.ex. bisysslans omfattning i förhållande till huvudsysslan i termer av arbetad tid. Hur dessa följdändringar lämpligen utformas behöver analyseras vidare, exempelvis om det går att relatera bisysslans omfattning i förhållande till huvudsysslan i termer av inkomst av de båda sysslorna.

Ett annat exempel på behovet av följdändringar är att det i dagens regler för överhoppningsbar tid finns en koppling till arbetsvillkoret. En månad då en sökande har arbetat i sådan omfattning att den kan tillgodoräknas i ett arbetsvillkor (dvs. den sökande har arbetat minst 80 timmar) är inte överhoppningsbar. I kapitel 7 diskuteras dessutom tankegångar om skyddsvärda situationer (överhoppningsbar tid) vid ett eventuellt införande av ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen. Vid en ändring av dessa regler bör en ökad harmonisering mellan arbetslöshets- och socialförsäkringarna beaktas.

Kommittén bedömer att dessa relativt omfattande förändringar, och de många övriga följdändringar som behövs, rimligen är hanterbara. Av ovanstående avsnitt framgår att de mest centrala aspekterna – de aspekter som inledningsvis framstod som mest komplicerade att anpassa till inkomstuppgifter – är fullt möjliga att hantera även

---

<sup>20</sup> Att arbetslösa som har ett begränsat arbetsutbud får en lägre ersättning än arbetslösa som har ett fullt arbetsutbud (40 timmar per vecka) beror på att normalinkomsten minskas proportionerligt med arbetsutbudet. Detta kan jämföras med att normalinkomsten minskas proportionerligt med hindertid, se exempel 5.

utan uppgifter om arbetad tid. För att realisera det skisserade regelverket som baseras på inkomstuppgifter återstår inte minst ett omfattande lagstiftningsarbete, både vad gäller delar som har tagits upp här och övriga delar.

Slutligen är det värt att påpeka att kapitlet inte berör effekten för företagarna av de skisserade förändringarna. Analyserna i detta delbetänkande utgår från tillgången till månadsuppgifter och de flesta företagarna kommer inte att omfattas av dessa. Detta innebär att särregler för arbetslösa som inte har varit anställda kommer att behövas under alla omständigheter.

## 13 Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften

I kapitel 11 beskrivs alternativa handlingsstrategier vad gäller arbetslöshetsförsäkringen utifrån förslaget att införa månadsuppgifter. En av dem, att anpassa arbetslöshetsförsäkringens regelverk till att bygga på de inkomstuppgifter som föreslås finnas tillgängliga i månadsuppgiften, diskuteras i kapitel 12.

I detta kapitel behandlas en annan strategi, nämligen att i stället anpassa månadsuppgifterna så att de dels kan användas i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen, dels som ett effektivt styrmedel genom att exempelvis ett minskat krav på antal arbetade timmar i arbetsvillkoret kan möjliggöra att fler omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Strategin innebär att den uppgiftslämnande arbetsgivaren även ska redovisa uppgift om arbetstagarens arbetade tid i månadsuppgiften.

Utgångspunkten för diskussionerna i detta kapitel är därmed att uppgifter om arbetad tid även fortsatt ska användas för att bedöma rätten till arbetslöshetsersättning och nivån på den. Det betyder att arbetslöshetsförsäkringen enligt denna strategi fortsätter att vara baserad på uppgifter om både tidigare arbetad tid och inkomst. I kapitlet diskuteras vidare hur arbetad tid kan definieras för att möjliggöra ett insamlande av dessa uppgifter i månadsuppgiften. Dagens bestämmelser är, som tidigare har beskrivits, krångliga och innebär att ett stort antal detaljerade uppgifter behövs som underlag för att fastställa normalarbetstid och dagpenning. Detta medför en administrativt betungande insamling av uppgifter. Det är svårt för arbetsgivare att lämna korrekta och fullständiga uppgifter, samtidigt som det är svårt för den arbetslöse att förstå reglerna och förutse sin ersättning.

### 13.1 Flera remissinstanser förespråkar utökad månadsuppgift

Månadsuppgiftsutredningens förslag till månadsuppgift inkluderar inte uppgift om arbetad tid. Ett flertal remissinstanser som lämnade synpunkter på utredningens betänkande lyfte dock önskemålet att inkludera uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften. Ett argument som framfördes var att uppgifter om arbetad tid behövs för att månadsuppgifterna ska kunna användas i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen med dess nuvarande konstruktion och att det skulle leda till administrativa lättnader för arbetsgivare som då slipper hanteringen av arbetsgivarintyg. Det skulle vidare kunna korta arbetslöshetskassornas handläggningstider. Ett annat argument som remissinstanserna angav var att dessa uppgifter skulle komma till användning även i socialförsäkringsadministrationen. Remissinstanserna framförde slutligen att uppgifterna skulle vara en värdefull statistikälla som skulle komma till nytta i exempelvis forsknings- och utvärderingsverksamhet samt vid framtagande av politiska beslutsunderlag.

Remissinstanserna har, av naturliga skäl, utgått från arbetslöshetsförsäkringens nuvarande regelverk. I det föregående kapitlet diskuteras ett alternativt regelverk som i stället bygger på inkomstuppgifter, vilket skulle leda till att uppgifter om arbetad tid inte behöver samlas in via vare sig arbetsgivarintyget eller månadsuppgiften. Oavsett val av handlingsstrategi, den som presenteras i föregående respektive detta kapitel, menar kommittén att det är önskvärt att på ett betydande sätt förenkla den i dagsläget mycket detaljerade insamlingen av uppgifter om arbetad tid via arbetsgivarintygen om arbetslöshetsförsäkringen.

Om arbetad tid skulle samlas in i månadsuppgiften behövs en diskussion om definitionen av begreppet arbetad tid och vilka uppgifter som skulle vara nödvändiga att samla in. I en sådan diskussion är det viktigt att beakta behoven inom såväl arbetslöshets- som socialförsäkringens administration. Utifrån de analyser av möjliga förändringar av socialförsäkringen som kommittén presenterar i detta delbetänkande bedöms dock socialförsäkringens användningsområden för uppgifter om arbetad tid inte vara tillräckligt omfattande för att de i sig ska motivera ett insamlande av dessa uppgifter (se avsnitt 8.3.2).

Att uppgifter om arbetad tid skulle vara intressanta ur ett generellt statistikperspektiv är korrekt, men det är inte nödvändigt-



vis ett argument för att arbetsgivarna ska lämna uppgifter om alla anställdas arbetade tid i just månadsuppgiften. Om denna statistikinsamling bedöms värdefull kan det finnas skäl att överväga om det finns andra och effektivare sätt att göra den på.

### 13.2 Vilka uppgifter om arbetad tid skulle behöva samlas in?

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. De uppgifter som nu samlas in via arbetsgivarintygen är mycket detaljerade. Det är inte bara arbetad tid, frånvaro och tid med sjuklön som ska redovisas, utan även exempelvis övertid, mertid, jourtid och beredskapstid (se avsnitt 11.3.1). För att förenkla och underlätta ett eventuellt insamlade av uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften krävs därmed att nuvarande definition av arbetad tid ses över.

Vad skulle kunna vara ett förenklat – men ändå tillräckligt bra – mått på arbetad tid? I Månadsuppgiftsutredningens betänkande diskuteras en möjlig tvådimensionell definition av arbetad tid, baserad på dels uppgifter om kontrakterad tid, dels uppgifter om tjänstgöringsgrad (faktiskt utfört arbete, andelen arbetad tid i förhållande till kontrakterad tid). Som utgångspunkt för analysen hade Månadsuppgiftsutredningen att begränsa uppgiftslämnarbördan så mycket som möjligt samtidigt som arbetstidsmättet skulle vara användbart för såväl trygghetssystemen som statistik- och prognosarbete.

I några av remissvaren avseende Månadsuppgiftsutredningens betänkande tog remissinstanserna ställning för ett tvådimensionellt arbetstidsmått, men även ett endimensionellt mått nämndes. Remissinstanserna tog upp följande möjliga mått på arbetad tid:

- tid enligt kollektivavtal eller anställningsavtal (Almega),
- kontrakterad och faktisk tid (LO och SIMSAM vid Stockholms universitet),
- kontrakterad tid och sysselsättningsgrad (SKTF:s a-kassa),

- kontrakterad tid och tjänstgöringsgrad (SCB och SIMSAM vid Stockholms universitet) samt
- avlönade timmar, timmar med sjuklön och timmar med kompletterande ersättning vid sjukdom och föräldraledighet (IAF).

Kommittén bedömer, liksom Månadsuppgiftsutredningen i sitt betänkande och några av de remissinstanser som har tagit ställning i frågan, att det inte är en framkomlig väg att bara använda kontrakterad (alternativt avtalad eller överenskommen) arbetstid. Ett sådant mått säger inte nödvändigtvis något om när och hur mycket den sökande faktiskt har arbetat. Med ett sådant mått uppstår också incitament att avtala om heltid, men de facto jobba deltid. Dessutom blir inte uppgifterna periodiserade, vilket gör att de grundläggande principerna i arbetslöshetsförsäkringen rubbas på samma sätt som om inkomstuppgifter redovisade enligt kontantprincipen skulle användas (se kapitel 3).

Kommittén utgår därför ifrån att ett arbetstidsmått i månadsuppgiften inte enbart kan baseras på kontrakterad tid utan att det behöver innehålla någon form av faktiskt arbetad tid.

### 13.2.1 Periodiserade uppgifter

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att möjligheten att använda uppgifter om arbetad tid insamlade i månadsuppgiften i arbetslöshetsförsäkringen bygger på att uppgiften är periodiserad, dvs. att det går att utläsa när arbetet har utförts och inte bara arbetets omfattning. De uppgifter som i dag samlas in via arbetsgivarintygen är periodiserade eftersom arbetsgivaren anger antal arbetade timmar, övertid etc. månad för månad. Den stora skillnaden jämfört med ett insamlade via månadsuppgiften är att de i dag samlas in manuellt och endast vid behov.

### 13.2.2 Kontrakterad tid

Som framgår ovan anser kommittén att det inte är möjligt att använda sig av enbart kontrakterad 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. Därmed inte sagt att den

kontrakterade tiden är ointressant att samla in, men det skulle behöva vara i kombination med ett mått på faktiskt arbetad tid.

I dag särredovisas ordinarie arbetstid och arbetstid utöver ordinarie arbetstid med hög detaljeringsgrad när uppgifterna samlas in med hjälp av arbetsgivarintyget. Det finns enligt IAF två skäl till att arbetade timmar utöver avtalad arbetstid med dagens regelverk behöver särredovisas. Ett skäl är att en schablonberäkning av arbetade timmar tillämpas för dem som arbetar heltid med en avtalad arbetstid som understiger 40 timmar per vecka. De avtalade timmarna räknas upp så att de motsvarar 40 timmars arbetstid, medan eventuellt arbete utöver den avtalade tiden alltid ersätts timme för timme. Ett annat skäl är att specificeringen behövs för att kontrollera de uppgifter om arbetad tid i procent av heltid som den sökande lämnar på kassakorten. De sökande särredovisar eventuell över- och mertid och då behövs motsvarande särredovisning också i arbetsgivarintygens redovisning av arbetad tid.<sup>1</sup>

Ett förenklat förfarande som dock skulle ge liknande information som denna detaljerade särredovisning är att använda kontrakterad tid i kombination med faktiskt arbetad tid. Tid utöver den överenskomna skulle då kunna behandlas på samma sätt som den särredovisade över- och mertiden.

Förenklingen skulle dock innebära att endast ”arbetstidsnettot” skulle framgå. Exempelvis skulle det se ut som att den som har en avtalad heltid om 37 timmar per vecka och som dels har varit frånvarande tre timmar, dels har arbetat tre timmar övertid uppfyller sitt heltidsmått. De tre övertidstimmar skulle därigenom uppräknas till heltid och inte räknas timme för timme (utöver ordinarie arbetstid) på det sätt som är fallet med nuvarande arbetstidsmått.

### 13.2.3 Faktisk arbetstid

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. I det arbetstidsmått som används i arbetslöshetsförsäkringen i dag räknas exempelvis semester som arbetad tid.

Som sysselsatt räknas i statistiksammanhang i regel även den som har varit tillfälligt frånvarande. Begreppet sysselsättningsgrad kan

---

<sup>1</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

därför betyda så olika saker som ett mått som ligger relativt nära kontrakterad arbetstid eller ett mått som mäter andelen faktiskt utfört arbete i relation till exempelvis kontrakterad arbetstid eller till ett heltidsmått. För att vara meningsfullt i det ovan beskrivna tvådimensionella arbetstidsmättet, där faktiskt arbetad tid ställs i relation till kontrakterad arbetstid, bör det mest relevanta måttet vara ett som i så hög utsträckning som möjligt fångar de timmar då arbete faktiskt har utförts.

En skiljelinje går också mellan om det är antalet timmar eller andelen av ett heltidsmått eller av ett kontrakterat arbetstidsmått som ska inrapporteras. Det kan tänkas att det inom vissa branscher är mer naturligt att inrapportera den arbetade tiden uttryckt i timmar, medan det för andra yrkesgrupper eller branscher är mer naturligt att ta fram den arbetade tiden som en andel av de överenskomna timmarna.

En möjlig definition av arbetad tid i månadsuppgiften är att samla in uppgifter om alla avlönade timmar per anställd. Denna definition skulle innebära en förenkling av uppgiftslämnandet i förhållande till dagens arbetsgivarintyg.

För att inte innebära en ökad strikthet jämfört med i dag skulle dock viss frånvarotid behöva räknas in i den arbetade tiden. Det gäller semester, men också viss frånvaro med transfereringsersättningar. Uppgifter om det sistnämnda skulle dock kunna inhämtas från de månadsuppgifter som inkommer från exempelvis Försäkringskassan, medan arbetsgivaren skulle behöva rapportera in uttagen semester.

#### 13.2.4 Övriga frågor att ta ställning till

Om denna handlingsstrategi ska realiseras och ställning tas till vilka uppgifter som ska ingå i månadsuppgiften behöver uppgiftslämnarbördan för arbetsgivare m.fl. beaktas. I avsnitt 3.5.6 diskuteras konsekvenserna av att inkludera även uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften. Uppgifterna skulle med denna strategi samlas in för samtliga arbetstagare, oavsett om de blir arbetslösa eller inte, och för samtliga månader, oavsett om uppgifterna behövs för just den månaden eller inte. Uppgiftslämnarbördan skulle därmed öka och en mängd data skulle samlas in månatligen som inte med säkerhet skulle komma att användas. Även integritetsskäl kan tala emot detta (se avsnitt 13.2.5). Arbetsgivare kan uppleva det som mer betung-

ande att redovisa uppgifter om faktisk arbetad tid än kontrakterad tid.

En annan fråga att ta ställning till är hur anställda med förtroendearbetstid eller liknande skulle hanteras om valet faller på faktiskt arbetad tid. Arbetsgivaren varken mäter eller registrerar arbetstiden i dessa fall, vilket innebär att i princip kommer endast kontrakterad tid (och eventuella uppgifter om inrapporterad frånvaro) finnas att tillgå. Det kan innebära svårigheter att åstadkomma en likvärdig tillämpning av arbetad tid för alla.

En generell bedömningsfråga är också om ett mått på arbetad tid som är allt för enkelt riskerar att i lägre utsträckning än inkomstuppgifter (enligt föregående kapitel) spegla den försäkrades arbetsmarknadsförankring. Det är med andra ord inte säkert att ett trubbigt arbetstidsmått mäter arbete med större precision än vad ett relativt detaljerat mått på inkomster gör.

Slutligen är det värt att påminna om att de resonemang om eftersläpning i tillgången till månadsuppgifter som redovisas i avsnitt 12.1.6 är relevanta även vid valet av denna handlingsstrategi. En väsentlig skillnad i att använda sig av arbetad tid vid beräkning av ersättning för deltidsarbetslösa är dock att arbetslöshetskassan under pågående arbetslöshet, annat än första gången då rätt till ersättning fastställs, inte skulle behöva invänta månadsuppgiften för att betala ut ersättning. Det skulle i sin tur innebära att den sökande skulle kunna få sin ersättning utan någon längre fördröjning. Månadsuppgiften skulle då i stället, såsom arbetsgivarintyget för den som är deltidsarbetslös i dag, användas för att kontrollera redan utbetalad ersättning genom att jämföra den med den arbetad tid som den sökande har redovisat på sina kassakort. Slutsatsen att hanteringen av denna fördröjning behöver analyseras vidare gäller emellertid vare sig det är inkomstuppgifter eller uppgifter om arbetad tid som är beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen.

### 13.2.5 Integritet

Det behöver också prövas om risken för oacceptabla intrång i den personliga integriteten talar mot att samla in uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften. Uppgifterna skulle samlas in varje månad för alla arbetstagare och för alla månader, men användas endast för de arbetstagare som ansöker om arbetslöshetsersättning och då endast uppgifter för de månader som är relevanta i ersättningsfallet.

Som nämns i avsnitt 3.6.1 beskrev Månadsuppgiftsutredningen i sitt betänkande regler om sekretess och integritet samt vilka avvägningar som behöver göras inför ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och vilka regeländringar som då behöver övervägas.<sup>2</sup>

Enligt PuL, som innehåller generella regler, får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. De personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och fler personuppgifter får inte behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till behandlingen. För Skatteverkets behandling av personuppgifter gäller skattedatabaslagen (2001:181) där de för Skatteverket relevanta reglerna om insamling och behandling av personuppgifter finns.

Varje informationsutbyte ska bedömas särskilt. De slutsatser som Månadsuppgiftsutredningen kom fram till när det gäller insamlande och utbyte av inkomstuppgifter innefattar inte någon bedömning av utbyte av uppgift om arbetad tid. Inför ett eventuellt insamlande och utbyte av uppgifter om arbetad tid behöver därför ytterligare avvägningar göras av om utbytet är förenligt med skyddet för den personliga integriteten. Vilka närmare avvägningar som behöver göras framgår bl.a. av prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte. Exempelvis måste en bedömning göras av hur integritetskänsliga de aktuella uppgifterna är och vilket skydd mot obehöriga intrång som uppgifterna kommer att få hos mottagande myndighet.

### 13.3 Anpassning av regelverket

Eftersom måttet på arbetad tid skulle behöva förenklas om uppgifterna skulle samlas in i månadsuppgiften, förutsätter även denna handlingsstrategi förändringar i arbetslöshetsförsäkringens regelverk. Stora och centrala delar av regelverket är uppbyggt kring uppgifter om arbetad tid. Om definitionen av och måttet på arbetad tid förändras behöver därmed många regler anpassas till detta för att uppgifterna ska komma till användning. Utifrån vilka uppgifter som skulle samlas in, behöver analyser göras av hur det påverkar försäkringens effektivitet och funktion.

---

<sup>2</sup> SOU 2011:40, s. 113–152.

I avsnitt 11.2 redogörs för den analys av arbetsgivarintygets ändamålsenlighet som IAF har gjort på uppdrag av regeringen. Analysen är gjord utifrån nuvarande regelverk, men den ger exempel på vilka uppgifter som skulle kunna förenklas. Bland annat föreslås en förändrad innebörd av begreppet arbetad tid och att låta arbetsgivare ange endast avlönade timmar per månad och därmed slippa specificera frånvaro, mertid och övertid.<sup>3</sup> Se även resonemangen kring särredovisningen i avsnitt 13.2.2.

I avsnitt 11.2 redogörs också för den underlagspromemoria som SO har lämnat till kommittén. Enligt SO har regelförändringar 2007 och 2009 lett till att beräkningen av normalarbetstid numera kräver både fler och mer detaljerade uppgifter än tidigare och att hanteringen är administrativt betungande.<sup>4</sup>

Det finns därför skäl att analysera om det är möjligt att – även av andra skäl än månadsuppgifterna – förenkla nuvarande regler om arbetad tid. Exempelvis kan övervägas om beräkningsreglerna skulle kunna kompletteras med att arbetslösa som har haft en fastställd arbetstid under de månader som används för att uppfylla arbetsvillkoret men varit tillfälligt eller partiellt frånvarande med sjuklön eller socialförsäkringsförmån, kan få sin normalarbetstid baserad på den fastställda arbetstiden och inkomsten. Det vore ett sätt att förenkla regelverket så att det dels blir mer begripligt för den försäkrade, dels blir lättare att administrera.

Det kan då vara möjligt att välja ett endimensionellt arbetstidsmått som utgår från alla avlönade timmar. Om uppdelningen mellan ordinarie och annan arbetstid bedöms vara prioriterad att bibehålla behövs troligen ett tvådimensionellt mått på såväl kontrakterad som faktisk arbetstid.

---

<sup>3</sup> Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2010).

<sup>4</sup> Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2011).

DEL 4

Konsekvenser



## 14 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 månadsuppgifter även skulle kunna användas som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen. Konsekvenserna av ett antal olika sätt att beräkna inkomstunderlaget i socialförsäkringen belyses, där utfallet visar på såväl ökade som minskade kostnader för socialförsäkringen beroende på vilket alternativ som studeras. På motsvarande sätt redovisas konsekvenserna av ett antal olika alternativ till hur arbetslöshetsförsäkringens regelverk skulle kunna baseras på månadsuppgifter.

Enligt kommitténs direktiv ska de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag kommittén lämnar belysas. Mer specifikt anges att förslagets effekter ska belysas med avseende på varaktig sysselsättning och dess sammansättning, särskilt avseende äldre, unga, utrikes födda, hel- och deltidsanställda samt företagare. Effekter på jämviktsarbetslöshet, arbetade timmar, incitamenten till arbete och utanförskapet ska också beaktas. Förslagen inom arbetslöshetsförsäkringens område ska belysa effekterna för arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadens parter. Slutligen får kommitténs förslag inte leda till att de statsfinansiella kostnaderna ökar.

Då kommittén inte lämnar några skarpa reformförslag blir framställningen i detta konsekvensavsnitt relativt övergripande och inte på den detaljeringsgrad som direktiven anger. Detta kan även motiveras utifrån ett antal tillkortakommanden som finns i det datamaterial som i dagsläget finns tillgängligt för kommitténs analys.

Den mest fundamentala bristen är avsaknaden av kunskap om hur individers löner varierar mellan olika månader. Kommitténs implementering av aggregerade variationsmönster på enskilda individers inkomster är en osäkerhetsfaktor som framför allt kan

bidra till att den fördelningsekonomiska redovisningen kan slå fel. Att inte säkert veta hur löneinkomsterna varierar skapar också problem för de kostnadskalkyler som görs. Huruvida detta bidrar till en över- eller underskattning är dock oklart.

En annan tänkbar felkälla är möjligheten att beräkningsmässigt hantera de skyddsvärda situationer som kommittén identifierat i betänkandet. Eftersom kunskap om huruvida personen befunnit sig i skyddsvärda situationer under ramtiden saknas i det underlag som stått till kommitténs förfoganden, har konsekvensberäkningarna gjorts genom att räkna in transfereringar i inkomstunderlaget och räkna upp dessa till motsvarande 100-procent ersättningsnivå upp till taket. Försök har även gjorts att korrigera för de inkomster som ligger över taket. Denna metod har dock i huvudsak två problem. Dels skapar de olika taken i sjuk-, föräldra- och arbetslöshetsförsäkringen problem som gör att den underliggande inkomsten inte fullt ut kan återskapas utifrån transfereringsinkomsterna. Dels går det inte vid uppräknings av transfereringar att helt kompensera för situationer då transfereringarna inte fullt ut motsvarar den utblivna arbetstiden. Det kan t.ex. handla om situationer då individer är föräldralediga på heltid men endast tar ersättning fem eller färre dagar per vecka eller när transfereringarna inte motsvarar inkomstbortfallet som i arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp eller lägstanivån i föräldraförsäkringen. Kommitténs bedömning är att kostnaderna av att förändra inkomstunderlaget i socialförsäkringen underskattas eftersom de överhoppningsbara tiderna inte har kunnat beaktas fullt ut i beräkningarna. Detta torde framför allt vara ett problem i föräldraförsäkringen medan effekten av detta inte är lika tydlig i sjukförsäkringen.

Ytterligare en källa till problem är att det i beräkningarna inte går att ta hänsyn till det regelverk för ny tillträddande som kommittén diskuterar i betänkandet. Eftersom uppgifter om huruvida individen är att betrakta som ny tillträddande på arbetsmarknaden eller ej saknas, kan detta inte beaktas i beräkningarna. Kommittén gör bedömningen att detta bidrar till att underskatta kostnaderna i socialförsäkringen och att det fördelningsmässiga utfallet för framför allt deltidsarbetande och personer med låga inkomster till viss del blir missvisande.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eftersom klassificeringen i såväl inkomstgrupper som sysselsättningsstatus görs utifrån årsinkomsten kommer en person som träder in på arbetsmarknaden sent under året att klassificeras som deltidsarbetande och få en relativt låg inkomst.

Dessa underliggande problem gör att konsekvensanalyserna bör tolkas med viss försiktighet. Det finns därför all anledning att återkomma till en mer utförlig konsekvensanalys när det finns bättre uppgifter om hur individers inkomster varierar mellan olika månader.

## 14.1 Underlag för kommitténs bedömning

För att kunna analysera hur ett förändrat inkomstunderlag påverkar ersättningen för den enskilde individen behövs tillgång till administrativa databaser innehållandes uppgifter om de beslut som fattats i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. För beräkning av förändringar inom arbetslöshetsförsäkringens område har kommittén haft tillgång till uppgifter från IAF. Inom socialförsäkringens område har kommittén haft tillgång till administrativa uppgifter om socialförsäkringen via SCB:s databaser kopplade till simuleringsmodellen FASIT. För att kunna simulera effekten av ett införande av faktiska inkomster i socialförsäkringens inkomstunderlag behövs tillgång till individernas månatliga inkomstuppgifter avseende såväl löner som transfereringar. Uppgifter om transfereringarnas månatliga fördelning har kommittén fått tillgång till genom administrativa register. Däremot har uppgifter om hur löneinkomsterna varierar saknats. Kommittén har dock med hjälp av statistiska metoder försökt uppskatta hur löneinkomsterna varierar från månad till månad. I detta avsnitt beskrivs på ett översiktligt sätt det dataunderlag kommittén haft tillgång till och kommitténs tillvägagångssätt för att simulera löneinkomsternas månatliga fördelning.

### 14.1.1 Socialförsäkringen

I dag finns inga uppgifter i den officiella statistiken om hur löner och transfereringar på individnivå fördelar sig mellan olika månader. Kommittén har dock via SCB fått tillgång till databasen STAR som innehåller årliga administrativa uppgifter från Skatteverket, Försäkringskassan och IAF. På uppdrag av kommittén har SCB kompletterat denna databas med uppgifter om hur många dagar per månad som varje individ har haft sjukpenning, föräldrapenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning, aktivitets-

stöd och ekonomiskt bistånd. Denna komplettering har gjorts för 2008 och 2009, vilka var de senaste tillgängliga åren vid uppdragets starttidpunkt.

De skatteadministrativa uppgifterna i databasen innehåller bl.a. uppgifter om utbetalda transfereringar per år. Tillsammans med uppgifterna från Försäkringskassan och IAF finns således kunskap om hur många dagar i respektive månad som individerna haft transfereringar av olika slag. Uppgifterna om individernas samlade transfereringsinkomster på årsbasis kan, med hjälp av de månatliga uppgifterna om antalet dagar med ersättning från olika transfereringsslag, brytas ned till månadsnivå. Därmed skapas en uppfattning om hur transfereringsinkomsterna varierar mellan olika månader.

Vad gäller löneinkomstens månatliga variation finns, som tidigare nämnts, inga administrativa uppgifter att tillgå. Från de skatteadministrativa uppgifterna i databasen finns emellertid kunskap om vilka månader som individerna varit anställda, vilket ger kunskap om vilka månader som de kan ha haft löneinkomst. Vilka dagar i respektive månad som de har haft transfereringsinkomster finns också uppgifter om, vilket innebär att det i alla fall approximativt finns uppgifter om hur stor andel av månaden som individen har haft löneinkomster.

För de månader då transfereringar saknas och för dem som helt saknar transfereringsinkomster saknas dock uppgifter om hur löneinkomsterna varierar mellan olika månader. En övergripande uppfattning om hur löneinkomsterna varierar på ett aggregerat plan kan fås från SCB:s konjunkturlönestatistik. Konjunkturlönestatistiken innehåller genomsnittliga löneuppgifter för sektorer och branscher. Härifrån kan säsongsmönster över årets tolv månader beräknas för stat-, kommun- och landstingsanställda samt för 21 branscher i privat sektor (SNI 2007) fördelade efter arbetare och tjänstemän.

Konjunkturlönestatistiken säger dock ingenting om hur många i respektive bransch som har stor respektive liten lönevariation, utan ger endast en övergripande bild av variationsmönstret, i form av avvikelser från vad som är att betrakta som normallönen. För att få en uppfattning om hur löneinkomsterna varierar och vilken typ av individer som har stor respektive liten variation, har kommittén låtit NOVUS-opinion samla in inkomstuppgifter från 3 000 individer. NOVUS har följt dessa individer under sex månader, och låtit dem själva uppges inkomster i form av lön och ersättningar från arbets-

löshetsförsäkringen och Försäkringskassan. Utifrån detta material kan storleken på lönevariationen beräknas för individer i olika branscher, och inkomstlägen och med olika sysselsättningsgrad och kön.

För att bryta ner de årliga inkomstuppgifterna i databasen till månadsuppgifter används dels konjunkturlönestatistikens säsongsvariationsmönster i olika branscher och sektorer, dels uppgifter om lönevariationens storlek i olika branscher och sektorer från NOVUS-undersökningen. Därmed kan månadsuppgifter för enskilda individer simuleras för 2008 och 2009.

### **14.1.2 Arbetslöshetsförsäkringen**

Konsekvenserna av förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen baseras på uppgifter kommittén erhållit från IAF avseende antal personer med arbetslöshetsersättning under 2009 och 2010. Uppgifterna består av dagbelopp och dagsförtjänst under dessa år. I underlaget ingår även uppgifter om kvalificeringsvillkor och hurvida ersättningen varit inkomstrelaterad eller utgått som grundbelopp. För personer med grundbelopp saknas dock uppgifter om den underliggande dagsförtjänsten. För konsekvensbedömningen av de förändringar som skisseras avseende personer med grundbelopp används en regressionsmodell som skattar dagsförtjänsten hos personer med inkomstrelaterad ersättning givet vilken arbetslöshetskassa de är medlem i, ålder, kön och normalarbetstid. Effekterna i avsnittet om arbetslöshetsförsäkringen är beräknade under antagandet att sambandet mellan dagsförtjänsten och de ovan nämnda faktorerna är de samma för personer med grund- och inkomstrelaterad ersättning.

## **14.2 Kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser för individer i socialförsäkringen**

I detta avsnitt redovisar kommittén de övergripande konsekvenserna av de olika alternativ till hur inkomstunderlaget i socialförsäkringen kan utformas. Avsnittet inleds med en principiell diskussion av hur inkomstunderlaget och den utbetalade ersättningen påverkas när inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) i stället för på dagens förväntade framtida inkomster.

Därefter redovisas kostnads- och fördelningseffekter av olika alternativa utformningar av inkomstunderlaget som analyserats i tidigare kapitel. Slutligen redovisas några reflektioner kring hur incitament och arbetsutbud kan komma att påverkas av dessa förändringar.

#### 14.2.1 Principiella reflektioner kring en övergång till ett inkomstunderlag baserat på faktiska inkomster

Vilka effekter en övergång från dagens SGI till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag som är bakåtblickande har, beror i hög grad på hur dessa beräkningsunderlag förhåller sig till varandra. Den principiella skillnaden mellan de båda beräkningssätten är att dagens SGI avser de arbetsinkomster man *förväntas* ha under året medan ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag avser de inkomster man *faktiskt* haft historiskt. Några nyckelfaktorer för hur dessa beräkningsunderlag förhåller sig till varandra är storleken på en eventuell löneökning och löneinkomstens variationsmönster mellan olika månader och år.

Avgörande för den slutliga ersättningen blir också hur förändringen av inkomstunderlaget förhåller sig till faktorn 0,97 som i dag reducerar ersättningen i de transfereringssystem som baseras på SGI. Faktorn 0,97 infördes i två steg under åren 2007 och 2008. Faktorn introducerades 2007, då som 0,989 och 2008 justerades den till 0,97. Ett av motiven till förändringen i beräkningsgrunden var att regeringen ansåg att en sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska inkomster var mer rättvisande och rättssäker än den förväntade framtida inkomsten.<sup>2</sup> Eftersom inga historiska registeruppgifter fanns tillgängliga infördes faktorn 0,97 i väntan på att sådana uppgifter skulle skapas. Vid ett införande av månadsuppgifter och tillgång till faktiska inkomstuppgifter är det, mot denna bakgrund, naturligt att faktorn 0,97 slopas.

#### Faktorn 0,97 – Ingen löneökning eller lönevariation

För att förstå de grundläggande skillnaderna mellan ersättning enligt dagens system och ett system baserat på historiska (faktiska) inkomster, studeras inledningsvis det enkla fallet när individen inte

---

<sup>2</sup> Prop.2007/08:1 UO 10, s. 27.

har någon löneökning vare sig mellan olika månader eller olika år. Individen har således samma lön varje månad under två års tid.

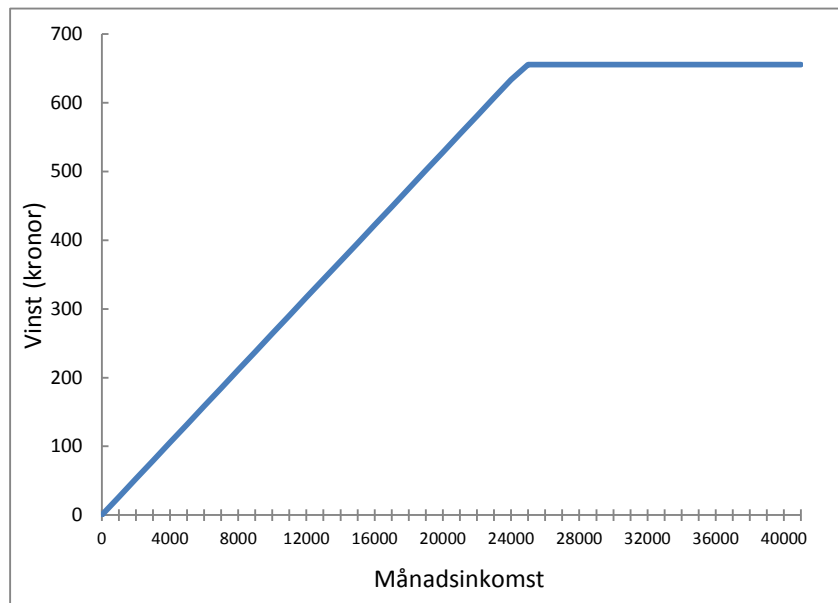
Eftersom lönen inte varierar kommer det historiskt (faktiskt) beräknade inkomstunderlaget och den framåtblickande SGI:n att vara identiska. SGI:n justeras dock ned med faktorn 0,97. Därmed kommer ersättningen, oavsett inkomstnivå, att bli högre då den beräknas med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag än med SGI. Av figur 16.1 framgår hur stor denna skillnad är vid månadslöner upp till 40 000 kronor per månad. Ju högre månadslön desto större blir vinsten, i kronor räknat, av ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster. Vinsten kan dock aldrig bli högre än 650 kronor i sjukförsäkringen och 870 kronor i föräldraförsäkringen, se figur 14.1.<sup>3</sup>

Eftersom lönen i detta stiliserade exempel inte varierar över året eller någon gång under perioden, spelar det ingen roll för ersättningens storlek när på året sjukfallet eller föräldraledigheten inträffar. Av samma skäl har inte heller antalet månader som det historiska (faktiska) inkomstunderlaget baseras på någon betydelse i detta fall. Ersättningen kommer att bli identisk oavsett hur många månader det faktiska inkomstunderlaget baseras på.

---

<sup>3</sup> Beloppen varierar med taken och pbb:s storlek. Pbb för 2011.

**Figur 14.1 Skillnad i ersättning mellan dagens SGI och ett historiskt beräknat inkomstunderlag baserat på faktiska inkomster, sjukförsäkringen. Vinst vid användandet av historiska (faktiska) inkomster som beräkningsgrund**



Källa: Egna beräkningar.

## Löneökning

I detta exempel fokuseras på effekten av en löneökning. Fortfarande antas att lönen inte varierar mellan olika månader, vilket innebär att lönen antas vara lika alla månader innan löneökningen och lika alla månader efter löneökningen (fast på en högre nivå).

En ersättning beräknad utifrån historiska (faktiska) inkomster kommer, givet dessa förutsättningar, ge en högre ersättning än dagens system så länge löneökningen inte är större än ca tre procent. Är löneökningen mindre än tre procent, kommer reduktionsfaktorn 0,97 i dagens system att reducera ersättningen mer än vad löneökningen ökar ersättningen. Konsekvensen av detta blir att ersättningen blir högre när den beräknas efter historiska inkomster än i dagens system. Är löneökningen däremot större än tre procent kommer det finnas månader då ersättningen beräknad enligt ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag blir lägre än i dagens system. För dem som har inkomster över taket både i dagens system



(SGI:n) och med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag, kommer en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag innebära en högre ersättning i och med att faktorn 0,97 slopas.

I figur 14.2 visas hur en löneökning med tre procent påverkar sjukpenningen vid en övergång till ett historiskt beräknat inkomstunderlag. Figuren visar skillnaden i ersättning mellan dagens system och ett historiskt beräknat inkomstunderlag, baserat på inkomstuppgifter tolv månader bakåt. Figuren visar hur ersättningen påverkas vid insjuknanden som sker en till tolv månader efter lönejusteringen på 3 procent. Av figuren framgår att individen vinner på att inkomsten beräknas utifrån de historiska inkomsterna. Vinsten blir som störst när inkomsten slår i ersättningstaket och uppgår då till ca 650 kronor per månad. Principen är den samma i föräldraförsäkringen men på grund av det högre taket blir vinsten för en individ med inkomster över taket större, ca 870 kronor per månad.

Vinsten kommer dock att variera beroende på i vilken månad sjukfallet inträffar. Av figur 14.2 framgår hur stor vinsten blir för individer vars sjukfall inträffar en till tolv månader efter löneökningen. Om sjukfallet inträffar månaden efter lönejusteringen blir skillnaden i ersättning som minst<sup>4</sup>. Det historiska (faktiska) inkomstunderlaget kommer då till 11/12-delar beräknas efter den tidigare lönen medan SGI:n helt och hållet beräknas efter den nya lönen. Ju fler månader som går mellan sjukfallets start och löneökningen, desto mer kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget baseras på den nya högre lönen. Därmed ökar både det historiska (faktiska) inkomstunderlaget och den utbetalade ersättningen. Tolv månader efter löneökningen kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget helt och hållet baseras på den nya lönen<sup>5</sup>. Skillnaden mellan de olika beräkningssätten blir då som störst och uppgår till ca 650 kronor per månad.

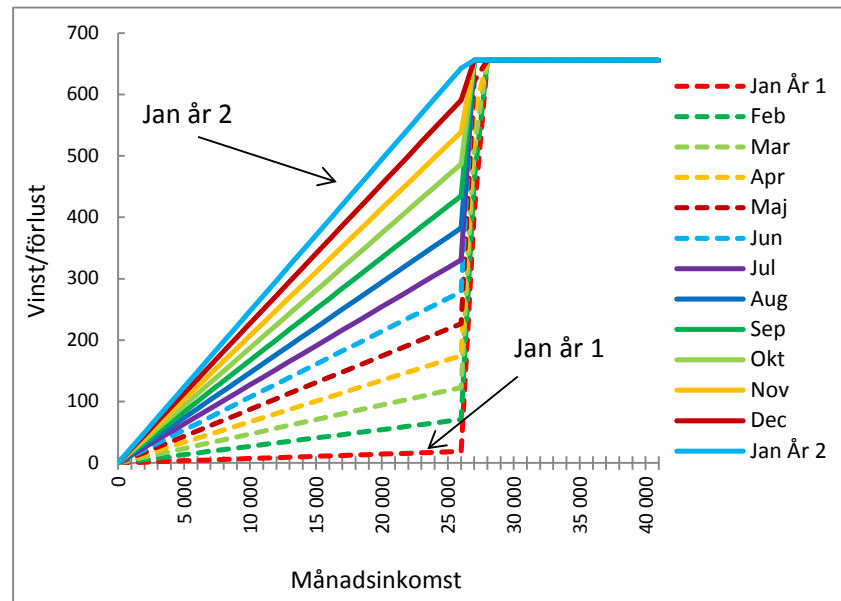
Om det historiska inkomstunderlaget baseras på en kortare ramtid än tolv månader innebär det att det tar kortare tid innan den maximala ersättningen uppnås. Om inkomstunderlaget baseras på tre månader kommer den maximala ersättningen att uppnås den fjärde månaden efter att löneförändringen inträffat. Baseras inkomstunderlaget på sex månader kommer den maximala ersättningen nås efter sju månader.

---

<sup>4</sup> Se den linje som i figur 14.2 benämns Jan År 1.

<sup>5</sup> Se den linje som i figur 14.2 benämns Jan År 2.

**Figur 14.2** Effekter av en löneökning på tre procent. Vinst vid historiskt beräknat inkomstunderlag baserat på tolv månaders inkomstuppgifter i förhållande till dagens sjukpenning



Källa: Egna beräkningar.

Om det i stället antas att individens löneökning är större än tre procent, innebär det att löneökningen genererar en större ökning av ersättningen än den minskning av ersättningen som reduktionsfaktorn 0,97 medför. Den framåtblickande SGI:n som helt och hållet beräknas från den nya lönen blir därmed högre än det historiskt beräknade inkomstunderlaget under de inledande månaderna efter lönejusteringen. Antalet månader som det historiska inkomstunderlaget baseras på avgör tillsammans med löneökningens storlek hur många månader det tar innan det historiska (faktiska) inkomstunderlaget uppnår samma nivå som SGI:n.

I figur 14.3 visas ett exempel där en löneökning med tio procent antas och där inkomstunderlaget baseras på tolv månaders historiskt (faktiskt) inkomstunderlag. Under dessa förutsättningar ger ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster lägre ersättning under de första åtta månaderna. Som lägst blir ersättningen om sjukfallet inträffar den första månaden efter löneökningen.

Då blir ersättningen drygt 1 250 kronor lägre per månad<sup>6</sup>. Den nionde månaden blir ersättningen relativt lik en ersättning baserad på dagens system (SGI) och den tionde månaden blir ersättningen högre än i dag. Ersättningen blir som högst för dem vars sjukfall inträffar ett år efter lönejusteringen och som har en inkomst över taket. För denna grupp blir sjukpenningen ca 650 kronor högre per månad med ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster<sup>7</sup>.

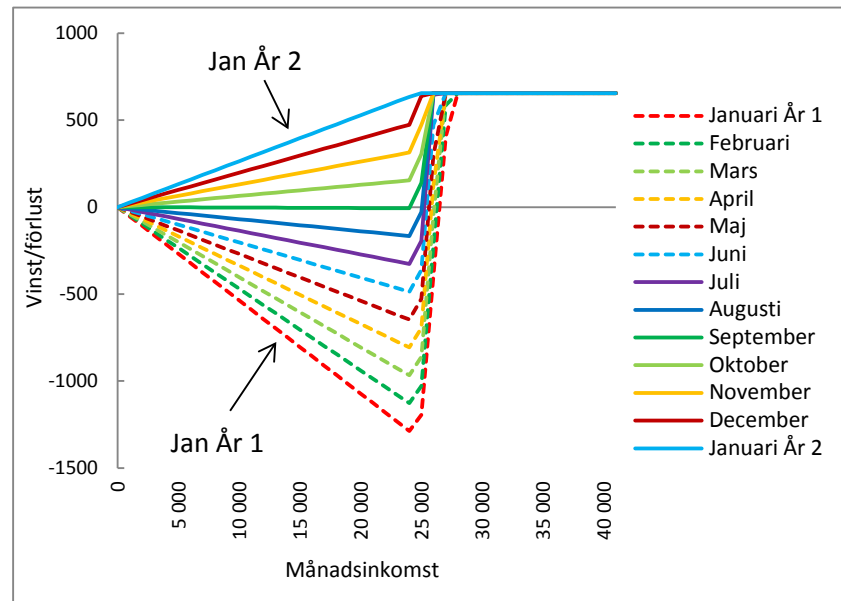
Används en kortare ramtid för det historiska (faktiska) inkomstunderlaget, blir antalet månader med lägre ersättning än i dag färre. Används sex månader tar det ca fem månader innan ersättningen blir lika stor som i dagens system och används tre månader tar det ca två månader.

---

<sup>6</sup> Se den linje som i figur 17.2 benämns Jan År 1.

<sup>7</sup> Se den linje som i figur 17.2 benämns Jan År 2.

**Figur 14.3** Effekter av en löneökning på tio procent. Vinst vid historiskt beräknat inkomstunderlag med en ramtid på tolv månader i förhållande till dagens sjukpenning



Källa: Egna beräkningar.

### Lönevariation

För att studera lönevariationens betydelse för ersättningens storlek antas att grundlönen är konstant under den studerade perioden men att lönen tillåts variera från månad till månad. Tillfälliga variationer i inkomsten ska normalt inte påverka SGI enligt dagens regler. Vi antar därför i dessa exempel att ersättningen enligt dagens regler inte påverkas av att lönen varierar mellan olika månader. Ersättningen beräknas därför utifrån den givna grundlönen som i exemplen nedan antas vara 20 000 kronor per månad. Ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag kommer däremot påverkas av hur lönen varierar mellan olika månader. Utfallet påverkas också av om den månatliga variationen är identisk år från år eller om den skiljer sig mellan åren.

*Samma lönevariation mellan olika år*

I figur 14.4 beskrivs effekterna av ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster då lönen varierar enligt samma mönster alla år. I exemplet framgår lönevariationen i figur 14.4 a)<sup>8</sup>. Givet detta antagande och att grundlönen inte förändras, kommer ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster under de tolv senaste månaderna alltid anta samma värde oavsett vilken månad sjukfallet inträffar. Detta beror på att inkomsten under den månad som tillkommer och den månad som faller ifrån är identiska. Effekten av en övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster kommer då alltid vara positiv, dvs. ge högre ersättning än i dagens system. Detta förklaras av att faktorn 0,97 slopas. Vinstens storlek beror på hur hög grundlönen är. I exemplet har en månadslön på 20 000 kronor antagits, vilket ger ca 480 kronor högre ersättning per månad, se 14.4 b).

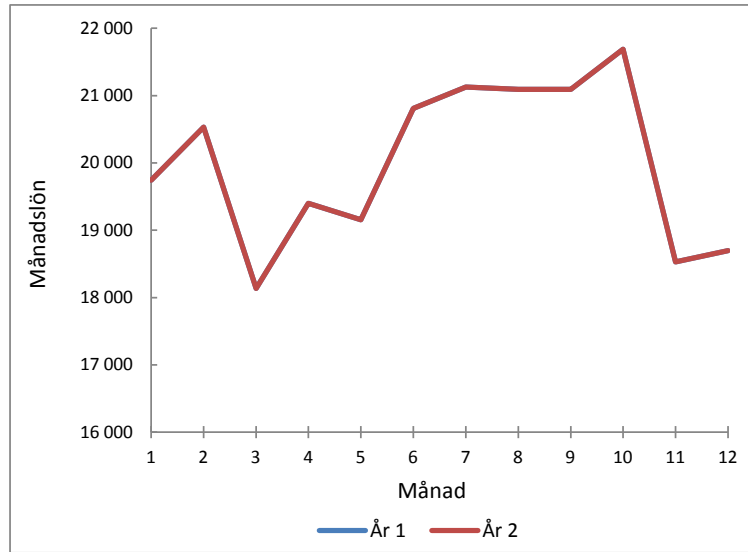
När det historiska (faktiska) inkomstunderlaget baseras på färre än tolv månader kommer dock inkomstunderlaget att variera beroende på vilken månad sjukfallet inträffar. Effekten av detta blir att den utbetalda ersättningen kan var såväl lägre som högre än vad som erhålls i dagens system. Den viktiga insikten är således att hur lönen varierar påverkar den utbetalda ersättningen om ramtiden är kortare än tolv månader. Vid ett inkomstunderlag beräknat utifrån en ramtid på tolv månader har dock variationsmönstret ingen betydelse så länge lönen varierar på samma sätt mellan åren.

---

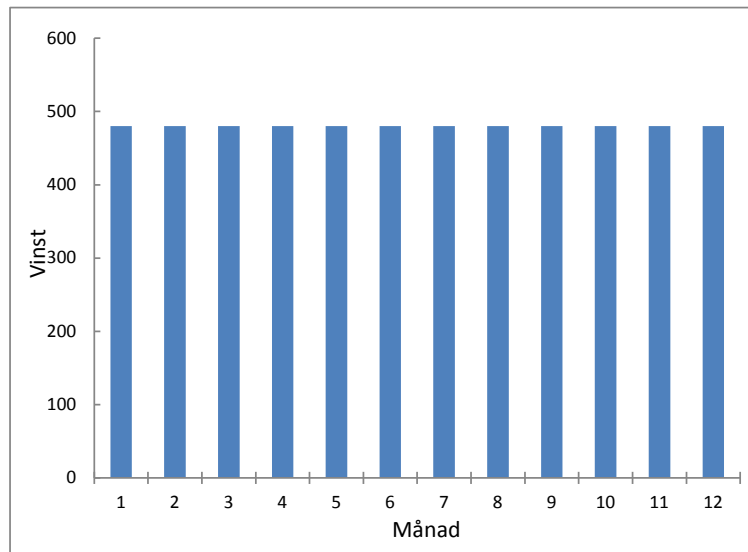
<sup>8</sup> Eftersom lönen varierar på samma sätt bägge åren visas endast det ena året i figuren.

**Figur 14.4** Exempel på hur lönevariationen påverkar utbetald ersättning vid övergång till historiskt beräknat inkomstunderlag. Samma variationsmönster år 1 och år 2

a) Lönevariation år 1 och år 2



b) Vinst vid ersättning beräknad enligt historiska (faktiska) inkomster under de tolv senaste månaderna



Källa: Egna beräkningar.

*Olika lönevariation mellan olika år*

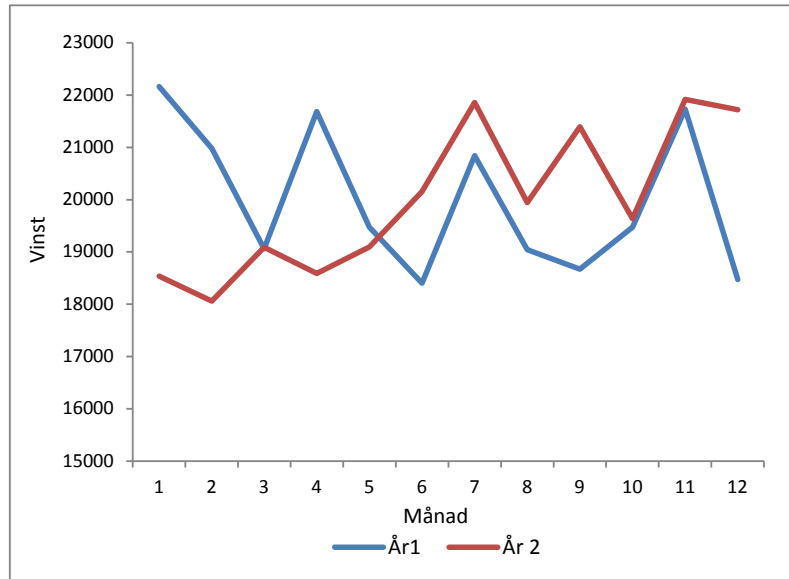
Om lönevariationen är olika från ett år till ett annat kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget att variera från månad till månad, oavsett ramtidens längd. Hur effekten av en övergång till ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag blir i detta fall beror helt och hållet på hur lönen varierar. Figur 14.5 visar två tänkbara utfall under förutsättning att ramtiden baseras på tolv månaders historiska (faktiska) inkomster och taket i försäkringen beräknas på samma sätt som i dag.

Av figur 14.5 a) framgår att när variationsmönstret inte är likadant från ett år till ett annat kan även en lägre ersättning än i dagens system erhållas vid ett inkomstunderlag baserat på tolv månaders ramtid, vilket framgår av figur 14.5 b). Om en månad är en höglönemånad ett år och en låglönemånad nästa, kan minskningen i det historiska (faktiska) inkomstunderlaget bli så stort att inkomstunderlaget blir lägre än i dagens system (SGI). Ju mindre löneskillnaden är mellan samma månad olika år, desto mindre kommer inkomstunderlaget att variera och sannolikheten för att ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag blir större än SGI:n ökar.

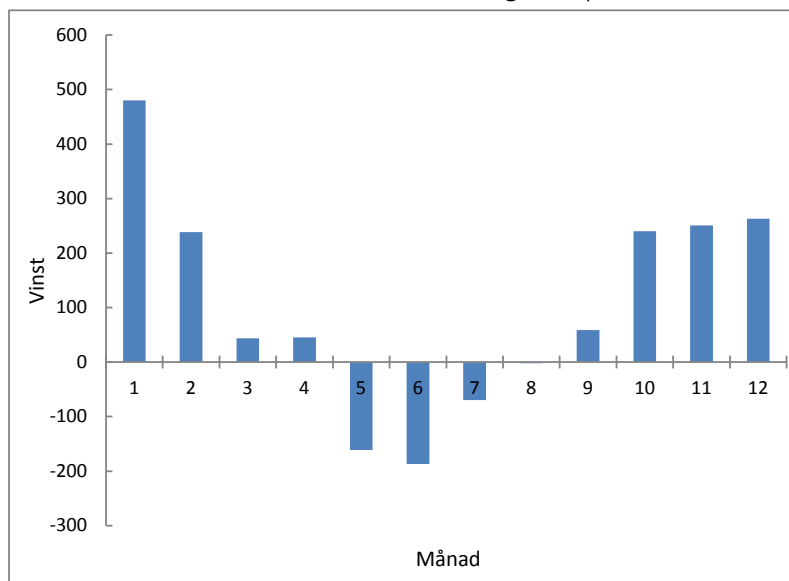
Ett exempel på en variation som är tillräckligt liten för att ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag ska ge högre ersättning än i dagens system (SGI) ges i figur 14.5 c). I figuren är variationen mellan åren tillräckligt lika för att ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag baserat på tolv månaders ramtid ska ge en högre ersättning än i dagens system under alla årets månader, vilket framgår av figur 14.5 d).

**Figur 14.5 Exempel på hur lönevariationen påverkar utbetalad ersättning vid övergång till historiskt beräknat inkomstunderlag. Olika variationsmönster år 1 och 2, grundlön 20 000 kronor per månad**

a) Lönevariation år 1 och år 2 (Exempel 1)

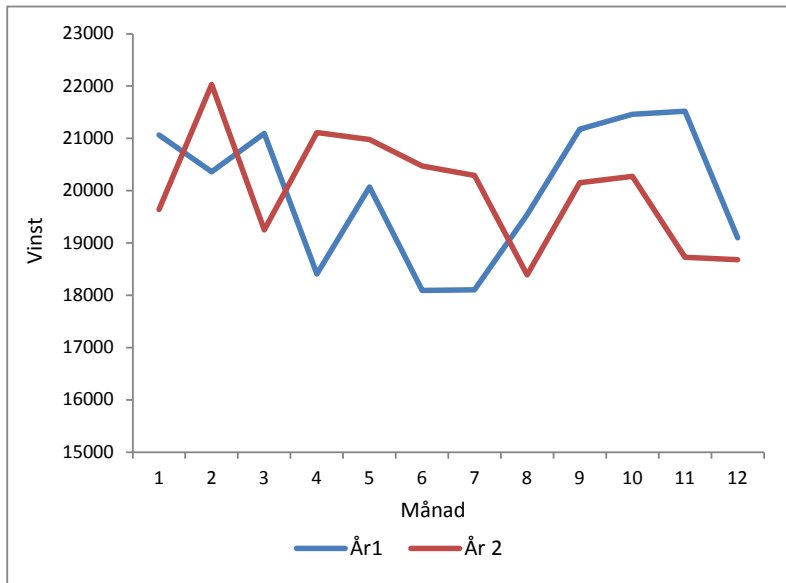


b) Vinst/förlust vid ersättning beräknad enligt tolv månaders historiskt (faktiskt) inkomstunderlag (Exempel 1)

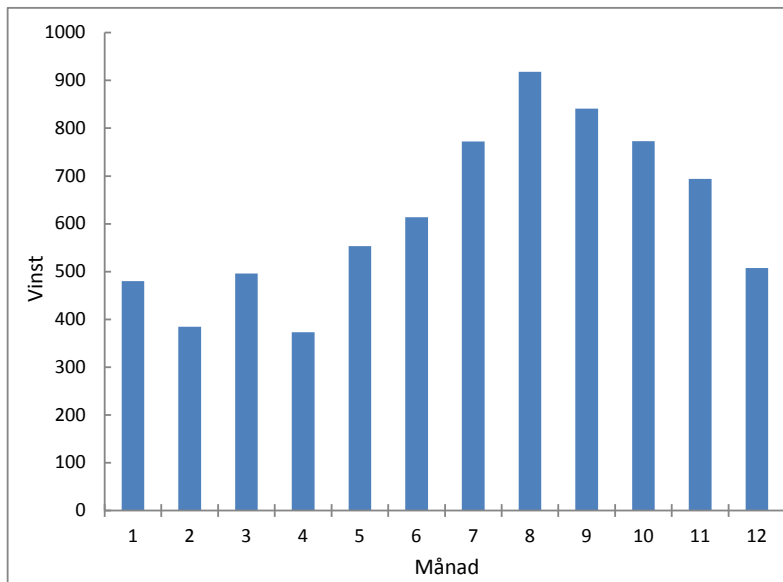




c) Lönevariation år 1 och år 2 (Exempel 2)



d) Vinst/förlust vid ersättning beräknad enligt tolv månaders historiskt (faktiskt) inkomstunderlag (Exempel 2)



Källa: Egna beräkningar.

*Principiella slutsatser*

Hur en övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster påverkar den utbetalda ersättningen från sjuk- och föräldraförsäkringarna är inte helt entydigt. Utfallet beror dels på hur individens lön förändras, dels på hur lönen varierar mellan olika månader.

För individer vars grundlön inte förändrats under de tolv månader som föregår sjukfallet/föräldraledigheten eller har varierat mellan olika månader, kommer det historiska (faktiska) inkomstunderlaget och den framåtblickande SGI:n vara identiska. En ersättning baserad på ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag kommer dock att ge högre ersättning under antagandet att faktorn 0,97 slopas. För dessa individer har det heller ingen betydelse hur många månader det historiska inkomstunderlaget baseras på, ersättningen kommer bli den samma oavsett vilket alternativ som väljs eftersom lönen inte varierar.

En annan viktig faktor för vilken effekt ett historiskt (faktiskt) beräknat inkomstunderlag har på ersättningen är löneökningens storlek. För de individer som har en löneökning som är mindre än tre procent kommer en ersättning baserad på ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag ge högre ersättning än i dagens system. Är löneökningen däremot större än tre procent, ger dagens system högre ersättning under vissa månader. Antalet månader efter löneökningen som sjukfallet/föräldraledigheten inträffar kommer då att ha betydelse för ersättningens storlek. Ju fler månader som går mellan löneökningen och sjukfallets/föräldraledighetens inträffande, desto större kommer det historiska inkomstunderlaget att bli, vilket i sin tur innebär en högre ersättning.

Hur lönen varierar mellan olika månader har också betydelse för huruvida ersättningen baserad på ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag blir större eller mindre än i dag. Om grundlönen är konstant och lönen varierar på samma sätt mellan olika år, kommer det historiska inkomstunderlaget alltid ge en högre ersättning än i dagens system (SGI) om ramtiden är tolv månader. Är ramtiden kortare blir utfallet oklart. Detta givet samma konstruktion av taket i försäkringen som idag.

Utfallet blir också oklart om lönen varierar på olika sätt från år till år. Beroende på hur lönevariationen ser ut är alla möjliga utfall tänkbara. Om en månad är en höglönemånad ett år och en låglönemånad nästa år, blir minskningen i det historiska (faktiska) inkomst-

underlaget så stor att ersättningen blir lägre än i dagens system. Ju mindre löneskillnaden är mellan samma månad olika år, desto mindre kommer det historiska inkomstunderlaget att variera och sannolikheten för ett bättre utfall än i dagens system (SGI) ökar.

#### 14.2.2 Kostnads- och fördelningsanalyser

I tidigare avsnitt har visats att effekten av ett införande av en historiskt (faktiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen i hög grad beror på hur det historiska inkomstunderlaget förhåller sig till dagens SGI. En viktig faktor för hur dessa underlag förhåller sig till varandra är därför inkomstutvecklingen då reformen införs. Införs reformen i ett skede med relativt stora inkomstförändringar i samhället kan reformen innebära ökade utgifter medan utgifterna blir mindre om inkomstförändringen är relativt liten. Huruvida en eventuell reform innebär ökade eller minskade utgifter kan därför variera beroende på vid vilken tidpunkt reformen införs. Kostnadsberäkningar i detta avsnitt bygger på den inkomstförändring som skett mellan 2008 och 2009, vilket vid tidpunkten för beräkningarnas utförande var de mest aktuella åren som fanns i tillgänglig inkomststatistik.

Utöver inkomstförändringarna vid införandetidpunkten har valet av ramtid också en avgörande betydelse för kostnadsutfallet av ett förändrat inkomstunderlag. I detta avsnitt presenteras fyra olika alternativa utformningar som delvis ger olika kostnadsutfall. Den övergripande slutsatsen från detta är således att även till synes små förändringar i hur inkomstunderlaget beräknas, kan ha stora konsekvenser för utgifterna i socialförsäkringen.

Det bör också noteras att de fördelningsanalyser som presenteras i detta avsnitt, avser den genomsnittliga effekten för respektive grupp eller kategori. Oavsett val av ramtid finns det både vinnare och förlorare i alla grupper eller kategorier som analyserats.

Det är i detta sammanhang också värt att notera att de konsekvensberäkningar som här görs endast avser förändringar i utbetalad socialförsäkring på individnivå. Då de historiska inkomster som använts för att simulera ett faktiskt inkomstunderlag endast finns tillgänglig för urvals personer i databasen och inte för deras familjemedlemmar, kan endast en förändring av inkomsten på individnivå beräknas. Därmed kan inte hänsyn tas till hur det förändrade

inkomstunderlaget påverkar ersättningen från andra behovsprövade ersättningsystem som ekonomiskt bistånd eller bostadsbidrag.

### **Kostnader vid förändrat inkomstunderlag i sjuk- och föräldraförsäkringen**

Kommittén analyserar i detta betänkande fyra olika alternativ till hur beräkningsunderlaget i socialförsäkringen kan utformas. De fyra alternativ som analyseras i detta avsnitt, är ett inkomstunderlag baserat på de historiska (faktiska) inkomsterna för de tolv senaste månaderna, de nio bästa månaderna under en ramtid av tolv månader, ett alternativ där det mest fördelaktiga av de tre eller tolv senaste månaderna väljs samt ett alternativ där de nio bästa av tolv väljs för heltidsarbetande och de sex bästa av tolv väljs för deltid-arbetande. Kostnaderna för dessa alternativ presenteras i tabell 14.1. Även om bristerna i dataunderlaget gör att osäkerheten i kalkylerna är stor, indikerar resultaten ändå en storleksordning om hur kostnaderna för de olika reformalternativen förhåller sig till dagens nivåer i sjuk- och föräldraförsäkringen och hur de olika alternativen förhåller sig till varandra. Av tabellen framgår att alternativet med en ramtid på tolv månader avviker på ett betydande sätt från de övriga tre. Detta alternativ innebär en besparing av utgifterna i socialförsäkringen med omkring 730 miljoner kronor. Besparingen sker uteslutande i föräldraförsäkringen medan utgifterna i sjukförsäkringen bedöms öka med 130 miljoner kronor.

De övriga alternativen innebär att kostnaderna ökar i socialförsäkringen. I dessa fall handlar det om en kostnadsökning med ca 770–1 620 miljoner kronor. Dyrast är alternativet med en kortare ramtid (sex månader) för deltid-arbetande. Detta alternativ innebär en ökning med 1 620 miljoner kronor, där drygt 1 000 miljoner kronor sker i sjukförsäkringen medan utgiftsökningen blir omkring hälften så stor i föräldraförsäkringen totalt. I alternativet där de nio bästa månaderna under ramtiden väljs för samtliga, oavsett sysselsättningsgrad, blir kostnadsökningen totalt hälften så stor som i alternativet ovan. I detta alternativ sker den huvudsakliga ökningen i sjukförsäkringen medan kostnadsökningen i föräldraförsäkringen blir väldigt blygsam. Alternativet med två olika ramtider, tre respektive tolv månader, där det mest fördelaktiga väljs, innebär en viss minskning av utgifterna i föräldraförsäkringen medan kost-

naderna i sjukförsäkringen bedöms öka med drygt 900 miljoner kronor.

Resultaten visar att ramtidens utformning har en relativt stor betydelse för det slutliga kostnadsutfallet. Kostnaderna i socialförsäkringen är således känsliga för hur inkomstunderlaget förändras. Det betyder att inkomstutvecklingen hos försäkringskollektivet vid tidpunkten för införandet kan ha stor betydelse för det slutliga kostnadsutfallet av en eventuell reform. Om reformen införs i ett skede med relativt små löne- och inkomstökningar i ekonomin blir utfallet sannolikt positivt för fler individer än om reformen införs i ett skede med relativt stora löne- och inkomstökningar.

**Tabell 14.1 Fyra olika alternativ till nytt beräkningsunderlag, avvikelser från kostnader i dag (miljoner kronor)**

	12 månader	9 bästa av 12 mån	9 bästa av 12 heltid, 6 bästa av 12 deltid	12 alt. 3 mån
Sjukförsäkring	130	820	1100	930
Föräldraförsäkring	-860	50	520	-160
<b>Totalt</b>	<b>-730</b>	<b>870</b>	<b>1620</b>	<b>770</b>

Anm.: Beräkningarna bygger på att faktorn 0,97 slopas.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Det kan vidare konstateras att det finns betydande skillnader mellan hur sjuk- respektive föräldraförsäkringen påverkas av en övergång till ett inkomstunderlag baserat på historiska (faktiska) inkomster. En viktig förklaring till denna skillnad är att det i mångt och mycket är olika typer av människor som finns i de olika försäkringssystemen. Löne- och inkomstutvecklingen för de som har föräldrapenning är i genomsnitt större än för de som har sjukpenning. Det kan i stor utsträckning förklaras av att personer med föräldrapenning i genomsnitt är yngre och befinner sig i en period i livet då inkomstökningen i genomsnitt är betydligt större. Därmed minskar inkomstunderlaget mer för personer med föräldrapenning än för dem med sjukpenning, vilket medför att utfallet blir mer negativt i föräldraförsäkringen än i sjukförsäkringen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Problemet att beräkningsmässigt hantera överhoppningsbara tider bidrar också till skillnader mellan de olika försäkringarna, se kapitlets inledning.

## Fördelningseffekter

I detta avsnitt redovisas fördelningseffekterna av de tre olika sätt att utforma ramtiden som diskuteras i kapitel sex. De fördelningssmässiga effekterna av dessa alternativ presenteras i figur 14.6 och i bilaga 8. Effekterna avser den genomsnittliga förändringen i utbetald socialförsäkringsersättning per individ i respektive kategori. Beräkningen hanterar således inte effekter från skattesystemet och övriga bidragssystem<sup>10</sup>.

### *Föräldraförsäkringen*

I föräldraförsäkringen blir den genomsnittliga effekten negativ för dem med låga inkomster och positiv för dem med höga inkomster. I samtliga alternativ är dock antalet vinnare fler än antalet förlorare. För dem som förlorar blir förlusten större än vinsten hos dem som vinner. Detta förklarar således även det paradoxala resultatet för en ramtid på tolv månader, där en besparing görs trots att de flesta vinner på detta förslag. Ytterligare en förklaring till detta är att antalet förlorare är större ju fler dagar försäkringen nyttjas.

Att de med höga inkomster vinner på en övergång till historiska (faktiska) inkomster kan förklaras av att faktorn 0,97 slopas. För personer vars inkomst ligger över taket i såväl dagens system som i ett system baserat på historiska (faktiska) inkomster är det endast slopan det av faktorn 0,97 som påverkar den utbetalade ersättningen. Därmed blir denna grupp vinnare vid en sådan reform.

De fördelningssmässiga effekterna av förslagen framgår av figur 14.6. En redovisning baserat på det genomsnittliga utfallet för varje enskild individ innebär att de med låga inkomster i genomsnitt förlorar oavsett hur ramtiden utformas. Detta beror på att förlusten för de som förlorar i många fall blir relativt stor. Totalt sett är det dock inte särskilt många i dessa inkomstintervall som bedöms förlora på reformen. Alternativen med ett urval av de nio eller sex bästa månaderna under ramtidens tolv månader eller alternativa ramtider på tolv respektive tre månader ger ett mindre negativt utfall för dessa individer även om det negativa resultatet kvarstår.

---

<sup>10</sup> Effekten på disponibel inkomst kan inte på ett tillförlitligt sätt beräknas utifrån det underlag kommittén haft tillgång till. Se diskussion i inledningen av detta avsnitt.

Även om de fördelningsmässiga effekterna mellan dessa olika alternativa utformningar av ramtiden inte är så stora, sker det avgörande förändringar i de inkomstintervall där de flesta människor befinner sig. I alternativen med ett urval av de nio eller sex bästa under ramtidens tolv månader eller alternativa ramtider på tolv respektive tre månader, blir utfallet positivt i inkomstintervallet 200 000–250 000 kronor och i intervallet 250 000–300 000 kronor ökar det positiva utfallet, vilket har en viktig betydelse för det kostnadsräkna utfallet.

I inkomstintervallen från 100 000–250 000 kronor per år finns många deltidsanställda. I dessa inkomstintervall är antalet förlorare större än antalet vinnare oavsett vilken beräkningsgrund som används. För deltidsanställda är lönevariationen ofta högre än hos andra grupper, vilket kan ge stora förändringar i inkomstunderlaget beroende på om det baseras på framtida eller faktiska inkomster. För grupper som har en stor variation i sin inkomst kommer därför den utbetalade ersättningen att variera beroende på tidpunkten som skadefallet inträffar. Inträffar skadan vid "fel" tidpunkt för individen kan konsekvenserna bli relativt stora. Denna högre lönevariation och större känslighet för när skadefallet inträffar är sannolikt en del av förklaringen till varför grupper med låga inkomster förlorar mer än andra vid en övergång till historiskt (faktiskt) beräknade inkomster i föräldraförsäkringen.

Den lägre ersättningen för deltidsarbetande slår också igenom på resultaten för kvinnor och i kvinnodominerande branscher som vård och omsorg, kommun och landsting, där den genomsnittliga ersättningen bedöms bli lägre än i dagens system. Åldersmässigt blir den genomsnittliga ersättningen lägre för de under 40 år, medan den genomsnittliga ersättningen blir högre för de som är äldre än 40 år. De allra flesta med ersättning från föräldraförsäkringen finns i ålderskategorin 30–39 år. I denna åldersgrupp blir den genomsnittliga ersättning något högre i samtliga alternativ.

Samtidigt är det i detta sammanhang också värt att notera att de problem som tidigare kommenterats kring inkomstunderlagets tillkortakommanden, kan innebära att resultaten till viss del blir missvisande. Detta gäller speciellt för nytillträdande, grupper med stora lönevariationer eller de som har rätt till överhoppningsbara tider i föräldraförsäkringen. För dessa grupper saknas i dagsläget relevanta registeruppgifter för att kunna utföra beräkningarna enligt de särregleringar som skisseras i kapitel 7.

*Sjukförsäkringen*

I sjukförsäkringen blir det fördelningsmässiga utfallet annorlunda än i föräldraförsäkringen, vilket framför allt förklaras av att det kostnadmässiga utfallet blir mer förmånligt för den enskilde individen. För såväl låg som höginkomsttagare blir utfallet mer positivt än i dagens system. Med en ramtid på tolv månader blir dock utfallet negativt i inkomstintervallen 200 000–350 000 kronor, dvs. i de inkomstintervall där de flesta människor befinner sig. De kostnadmässigt stora skillnaderna mellan å ena sidan en ramtid på tolv månader och å andra sidan de nio eller sex bästa av tolv månader eller alternativa ramtider på tolv respektive tre månader, förklaras mycket av vad som händer i intervallen 200 000–350 000 kronor. I de senare alternativen blir utfallet betydligt mer positivt i dessa inkomstintervall. Då de flesta människor har inkomster i dessa intervall får det också ett stort genomslag på den totala kostnaden.

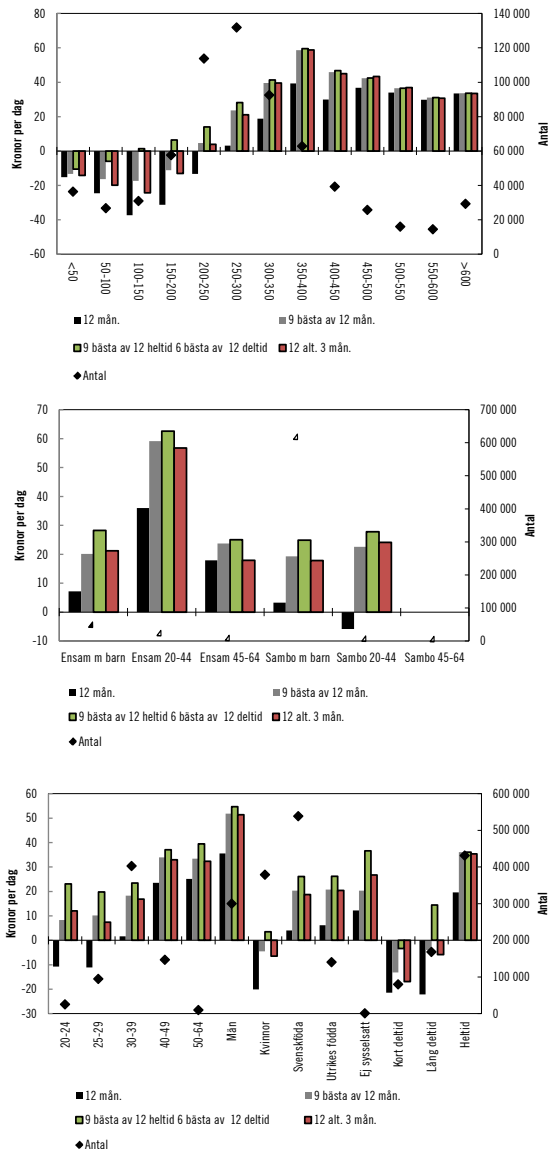
Sett till olika familjetyper är den största kategorin samboende med barn. I denna kategori blir utfallet negativt i alternativet med tolv månaders ramtid medan ett positivt resultat ges i de övriga tre alternativen. Samma sak gäller även för ensamstående med barn medan utfallet är positivt för övriga familjetyper i alla alternativ.

Åldersmässigt innebär en ramtid på tolv månader att yngre förlorar medan äldre vinner. De flesta individer som har sjukpenning finns i åldersgruppen 50–64 år och det är också i denna kategori som vinsten av en övergång till historiska (faktiska) inkomster är som störst. För kvinnor innebär alternativet med tolv månaders ramtid att utfallet blir något sämre än i dag. Skillnaden är dock i genomsnitt relativt liten. Vid ramtider på tolv alternativt tre månader eller de nio eller sex bästa av tolv månader blir dock utfallet positivt även för kvinnor. Det negativa utfallet för kvinnor vid en ramtid på tolv månader är nära kopplat till utfallet för deltidsarbetande. Många kvinnor är deltidsarbetande och har som tidigare konstaterats en större lönevariation än övriga grupper på arbetsmarknaden. Den högre lönevariationen innebär också att skillnaden mellan ett framåt- och bakåtblickande inkomstunderlag kan bli större om sjukfallet inträffar vid en relativt ofördelaktig tidpunkt för individen. För dem som arbetar kort deltid blir utfallet sämre än i dagens system oavsett vilket beräkningsunderlag som används. Utfallet blir dock mindre negativt om beräkningsunderlaget baseras på de nio eller sex bästa av tolv månader eller tolv alternativt tre



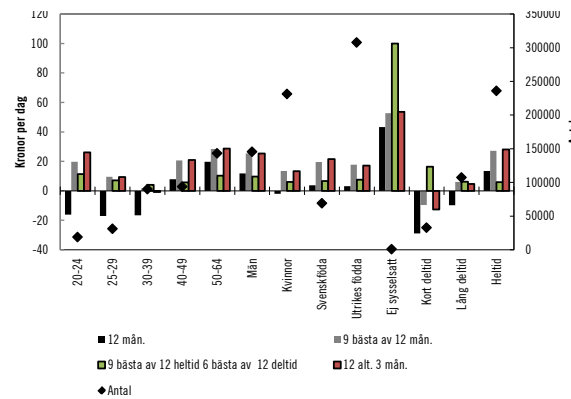
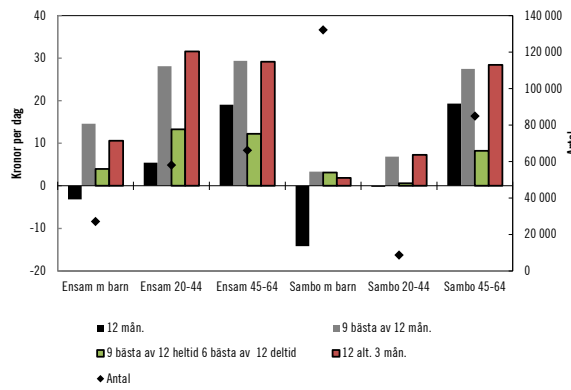
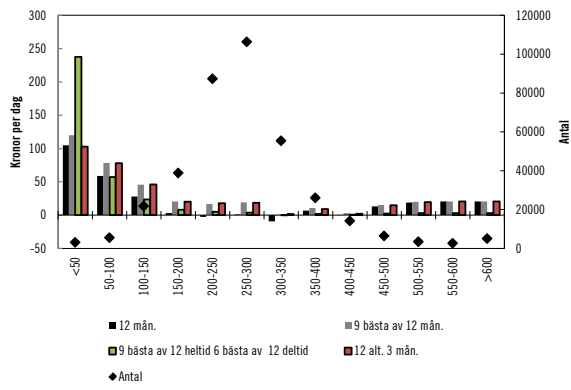
månaders inkomster. För dem som arbetar lång deltid blir dock utfallet positivt med de senare alternativen till inkomstunderlag. Det ska dock noteras att en möjlig förklaring till det negativa utfallet för deltidsarbetande är de tillkortakommanden som finns i det statistiska underlaget och möjligheten att beakta överhoppningsbara tider och nytillträddande i beräkningarna.

**Figur 14.6** Fördelningseffekter av de olika alternativen  
Föräldraförsäkringen



Källa: SCB, egna beräkningar.

Sjukförsäkringen



Källa: SCB, egna beräkningar.

### 14.2.3 Incitamentsanalyser och arbetsutbud

Kommittén presenterar i detta delbetänkande en analys av ett antal olika alternativ till hur en ny beräkningsgrund inom socialförsäkringen ska kunna fastställas. Enligt de analyser som genomförts är utformningen av ramtiden väldigt betydelsefull för hur förslagen påverkar enskilda individer. Eftersom valet av ramtid påverkar kostnads- och fördelningsanalysen är ramtiden också betydelsefull för hur incitamenten till arbete påverkas. I detta avsnitt redovisas hur ersättningsgraden påverkas vid olika val av ramtid.

I sjukförsäkringen bedöms inte ersättningsgraden påverkas i nämnvärd utsträckning när ramtiden är tolv månader. I alternativen där inkomstunderlaget baseras på de nio bästa av tolv månader eller då de mest förmånliga av tolv månader eller tre månaders ramtid väljs, beräknas ersättningsgraden öka med 1,6–1,8 procentenheter. Det innebär att individens ersättning vid sjukdom ökar i förhållande till ersättningen vid arbete. Enligt de bedömningar som kommittén gör uppskattas antalet årsarbetstimmar minska med 0,08 procent, bl.a. som en konsekvens av att ersättningen i sjukförsäkringen ökar.<sup>11</sup>

I föräldraförsäkringen kan inga beräkningar av ersättningsgrader och arbetsutbudsförändringar göras i de modeller kommittén haft tillgång till. Utifrån teoretisk grund kan dock ett resonemang föras om vilka effekter förändringarna inom föräldraförsäkringen kan förväntas få. I de alternativ där kostnadskonsekvenserna blir förhållandevis neutrala i förhållande till dagens system (nio bästa av tolv månader och det bästa av tolv eller tre månaders ramtid), kan inga större effekter på vare sig ersättningsgradens storlek eller arbetsutbudet förväntas. I alternativet med tolv månaders ramtid görs bedömningen att kostnaden för föräldraförsäkringen förväntas minska med ca 860 miljoner kronor. Detta innebär att föräldraförsäkringen för många individer försämras.<sup>12</sup> Därmed kan den genomsnittliga ersättningsgraden förväntas minska och skillnaden mellan individens inkomst vid arbete respektive föräldraledighet öka. Enligt teorin kan detta förväntas skapa större incitament till arbete. Det finns dock argument som talar för att ökade incitament till arbete som härrör från förändringar i föräldraförsäkringen inte

<sup>11</sup> Bedömningen bygger på beräkningar gjorda med FASIT-modellens arbetsutbudsmodell.

<sup>12</sup> Värt att notera är att det även finns en hel del människor som får högre ersättning med det nya inkomstunderlaget. Genomsnittet blir dock negativt. Detta gäller såväl föräldraförsäkringen som sjukförsäkringen.

påverkar arbetsutbudet i samma utsträckning som incitamentsförändringar i andra välfärdssystem. Valet att vara föräldraledig styrs också av andra faktorer än föräldrapenningens storlek. Att få tillbringa tid med sitt nyfödda barn är något som många människor prioriterar högt även om ersättningen vid föräldraledigheten försämras något. I den mån försämrade incitament till arbete påverkar arbetsutbudet torde de största effekterna uppstå i familjer där de ekonomiska resurserna är svaga. Detta kan förväntas framför allt gälla ensamstående föräldrar.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det också viktigt att notera att en eventuellt sänkt ersättning i föräldraförsäkringen kan påverka fördelningen av dagar mellan kvinnor och män. En sänkt ersättning i föräldraförsäkringen kan skapa incitament till att den med högst lön (oftast pappan) överlåter dagar till den med lägst lön (oftast kvinnan), vilket försvårar för barnet att få lika mycket tid med sina föräldrar under de första levnadsåren.

**Tabell 14.2** Ersättningsgrad och arbetsutbud vid ändrat inkomstunderlag, sjukpenning 2009

	Sjukpenning			
	12 mån	9 bästa av 12	9 bästa av 12 heltid, 6 bästa av 12 deltid	12 alt. 3 mån
Ersättningsgrad	0,0 p.e.	1,6 p.e.	1,8 p.e.	1,8 p.e.
Arbetsutbud (% årsarbets- timmar)	0,00%	-0,08 %	-0,09 %	-0,08 %

Anm.: p.e.=procentenhet.

Källa: SCB, egna beräkningar.

### 14.3 Kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser i arbetslöshetsförsäkringen

I följande avsnitt beskrivs konsekvenserna av att förändra arbetslöshetsförsäkringens regelverk så att det bygger på inkomstuppgifter i stället för dagens uppgifter om arbetat tid. I detta avseende belyses särskilt konsekvenserna för arbetsvillkoret och försäkringens grundbelopp. Kommittén lämnar inga skarpa förslag

utan resonerar principiellt om hur inkomststoppgifter skulle kunna ersätta uppgifter om arbetad tid, se kapitel 12.

### 14.3.1 Arbetslöshetsförsäkringen i siffror

I detta avsnitt redovisas deskriptiv statistik för de som erhållit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i form av grundbelopp eller inkomstrelaterad ersättning.

#### Grundbelopp

Antal personer som har beviljats grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen framgår av tabell 14.3. Under 2009 var det ca 25 900 personer och 2010 ca 15 600 personer som beviljades grundbelopp. Såväl 2009 som 2010 motsvarade det omkring 14 procent av samtliga med arbetslöshetsersättning.

De arbetslösa med grundbelopp har i tabellen delats in i fyra klasser efter normalarbetstidens storlek. Den genomsnittliga ersättningen för dem med grundbelopp var 240 kronor 2009 och 229 kronor 2010. För dem med en normalarbetstid lägre än 20 timmar per vecka var den genomsnittliga dagpenningen 141 kronor 2009. För dem som arbetat heltid (dvs. 40 timmar per vecka) var den genomsnittliga dagpenningen 320 kronor.

Under 2010 var den genomsnittliga dagpenningen något lägre än 2009. För de som arbetade mindre än 20 timmar per vecka var genomsnittet 138 kronor och för dem som arbetade mellan 20 och 30 timmar var det 192 kronor. Den lägre dagpenningen under 2010 kan sannolikt förklaras av att 2009 präglades av hög arbetslöshet, vilket innebar ett inflöde av personer med i genomsnitt högre inkomster än vanligt i arbetslöshetsförsäkringen.

Den genomsnittliga åldern på personer med grundbelopp var ca 32 år, 2009. Lägst medelålder hade de som arbetat minst. I gruppen med en normalarbetstid under 20 timmar per vecka var den genomsnittliga åldern ca 29 år. Genomsnittsåldern ökade med stigande normalarbetstid. I gruppen som arbetat 40 timmar per vecka var genomsnittsåldern drygt 36 år.

**Tabell 14.3 Arbetslösa som beviljats grundbelopp och som varit anställda (ej företagare) 2009 och 2010<sup>13</sup>**

2009					
Normal- Arbetstid (NA)	Antal	Andel	Ålder	Dag- penning	Andel kvinnor
<20	2 946	11 %	29,4	141	51 %
20–29	9 257	36 %	30,0	194	44 %
30–39	9 446	36 %	32,0	278	33 %
40	4 269	17%	36,3	320	27 %
Totalt	25 918	100 %	31,8	240	38 %
2010					
Normal- Arbetstid (NA)	Antal	Andel	Ålder	Dag- penning	Andel kvinnor
<20	2 136	14 %	30,3	138	55 %
20–29	6 401	41 %	31,0	192	50 %
30–39	4 766	30 %	33,8	275	43 %
40	2 313	15 %	38,3	320	33 %
Totalt	15 616	100 %	32,8	229	46 %

Källa: IAF, egna beräkningar.

De flesta personer med grundbelopp har en normalarbetstid på 20–29 eller 30–39 timmar per vecka. I dessa grupper återfanns drygt 70 procent av samtliga med grundbelopp 2009. Drygt 10 procent hade en normalarbetstid som understeg 20 timmar och knappt 20 procent hade en normalarbetstid på 40 timmar per vecka.

Fördelningen mellan kvinnor och män varierade med normalarbetstidens längd under både 2009 och 2010. Andelen kvinnor var störst bland dem med lägst normalarbetstid. I gruppen som arbetat under 20 timmar per vecka var andelen kvinnor drygt 50 procent. Andelen kvinnor är mindre i grupperna med högre normalarbetstid. Bland dem som arbetat 40 timmar per vecka var andelen kvinnor omkring 30 procent. I genomsnitt utgjorde kvinnorna omkring 38 procent av samtliga med grundbelopp 2009 och 46 procent 2010.

<sup>13</sup> Tabellen är korrigerad så att alla som arbetat 40 timmar har 320 kronor i dagpenning. De med dagpenning högre än 320 kronor har fått inkomstrelaterad ersättning. För dem med 40 timmars normalarbetstid och en dagpenning under 320 kronor har normalarbetstiden justerats.

## Inkomstrelaterad ersättning

Omkring 85 procent av samtliga med arbetslöshetsersättning hade en inkomstrelaterad ersättning. År 2009 uppgick den genomsnittliga dagpenningen till 635 kronor och 2010 till 628 kronor. Av tabell 14.4 framgår att den genomsnittliga dagpenningen varierade med normalarbetstidens längd. Från 331 kronor för personer med en normalarbetstid mindre än 20 timmar per vecka till 672 kronor för dem som arbetade 40 timmar per vecka.

**Tabell 14.4 Arbetslösa som beviljats inkomstrelaterad ersättning och som varit anställda (ej företagare) 2009 och 2010**

2009							
Normal- Arbetstid (NA)	Antal	Andel	Ålder	Dagpenning	Dags- förtjänst	Andel kvinnor	
<20	2 603	2 %	36,8	331	418	62 %	
20–29	17 290	11 %	37,5	476	606	63 %	
30–29	68 381	43 %	37,7	649	951	41 %	
40	71 105	44 %	42,0	672	1 160	33 %	
Totalt	159 379	100 %	39,6	635	998	40 %	
2010							
Normal- Arbetstid (NA)	Antal	Andel	Ålder	Dagpenning	Dags- förtjänst	Andel kvinnor	
<20	1 873	2 %	36,7	338	427	65 %	
20–29	12 477	14 %	38,2	481	615	66 %	
30–39	32 816	36 %	39,0	644	943	53 %	
40	43 981	48 %	44,2	671	1 212	41 %	
Totalt	90 147	100 %	41,4	628	1 015	49 %	

Källa: IAF, egna beräkningar.

Drygt 85 procent av samtliga med inkomstrelaterad ersättning hade en normalarbetstid som var 30 timmar eller mer per vecka under såväl 2009 som 2010. Av dessa arbetade hälften 40 timmar per vecka och hälften mellan 30–39 timmar per vecka. Endast 2 procent av de som hade inkomstrelaterad ersättning arbetade mindre än 20 timmar.

Snittåldern var högre för dem med inkomstrelaterad ersättning än för dem med grundbelopp. Genomsnittsåldern var knappt 40 år för dem med inkomstrelaterad ersättning under 2009, vilket kan jämföras med 32 år för dem med grundbelopp. I likhet med dem



som hade grundbelopp ökar genomsnittsåldern med normalarbetstidens längd. För dem med en normalarbetstid lägre än 20 timmar per vecka var medelåldern knappt 37 år och för dem med normalarbetstid på 40 timmar per vecka var medelåldern 42 år.

### 14.3.2 Hur påverkas kvalificeringen till försäkringen av ett inkomstvillkor i stället för arbetsvillkor?

#### Hur många i dagens system har låga månadsinkomster?

I kapitel 12 diskuterar kommittén lämplig nivå på det inkomstvillkor som eventuellt skulle kunna ersätta dagens arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. Utgångspunkten för denna diskussion är att så många som möjligt av de som i dag uppfyller arbetsvillkoret också ska uppfylla ett inkomstvillkor. Resonemanget landar därmed i att en rimlig utgångspunkt är de lägsta avtalsenliga lönerna på arbetsmarknaden.

Att hitta en inkomstgräns som exakt motsvarar dagens arbetsvillkor är dock i praktiken svårt. Även om ett avstamp i de lägsta lönerna på arbetsmarknaden borde innebära att merparten av de som i dag kvalificerar sig för 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 personer som utfört arbete på mer eller mindre ideell basis, mot väldigt låg ersättning. Kommitténs samlade bedömning är dock att det är väldigt få som kvalificerar sig för ersättning i dag men som inte skulle göra det med ett inkomstvillkor på de nivåer som diskuterats i kapitel 12. Med hjälp av uppgifter från IAF gör kommittén bedömningen att det kan röra sig om ett hundratal personer<sup>14</sup>. För att få en tydligare uppfattning av det exakta antalet personer krävs dock djupare analyser, vilket det finns anledning att återkomma till i ett senare skede av kommitténs arbete.

---

<sup>14</sup> Här exkluderas företagare från analysen. För denna grupp kan speciella bestämmelser behövas, se resonemang i kapitel 12.

## Hur många som i dag står utanför arbetslöshetsförsäkringen kan kvalificera in med ett inkomstvillkor?

Från den underlagspromemoria som kommittén beställt från Arbetsförmedlingen kan konstateras att omkring 40 procent av de öppet arbetslösa och drygt 80 procent av dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, saknar aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet.<sup>15</sup> Omräknat till antal personer uppskattar kommittén att det rör sig om knappt 150 000 personer av de öppet arbetslösa eller programdeltagarna som saknar ersättning vid arbetslöshet. Hur inkomstsammansättningen ser ut för individer som i dag inte kvalificerar sig för 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 de som i dag inte kvalificerar sig för ersättning från försäkringen helt enkelt inte har arbetat i tillräcklig omfattning. Dessa personer kommer i de flesta fall inte heller att kvalificera sig för ersättning i ett system med ett inkomstvillkor som ska uppfyllas under ett antal månader. För vissa personer på arbetsmarknaden torde dock ett inkomstvillkor kunna förbättra möjligheterna att kvalificera sig till ersättning. Det kan t.ex. vara personer som arbetar obekväma tider där OB-tillägg medför att inkomsten blir relativt hög även om antalet arbetade timmar inte räcker för att kvalificera sig enligt dagens villkor. Ett exempel på en yrkesgrupp där regelförändringen kan vara betydelsefull är undersköterskor med timanställning. Någon exakt bedömning av det totala antalet personer som kan komma att kvalificera in i försäkringen vid ändrade villkor kan dock inte göras utifrån det datamaterial som kommittén haft tillgång till. Kommitténs uppfattning är dock att ett förändrat kvalificeringsvillkor, på det sätt som diskuteras i kapitel tolv, till viss del gör försäkringen mer generös än i dag.

I avsaknad av exakta uppgifter av hur många ytterligare personer som skulle kunna kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen görs i tabell 14.5 en uppskattning av vad ytterligare 10 000 ersättningstagare innebär för försäkringens kostnader. Kalkylen bygger på uppgifter om genomsnittlig ersättning och arbetslöshetstid i försäkringen 2011. Under förutsättning att de som tillkommer i försäkringen fördelar sig mellan inkomstrelaterad ersättning och grundbelopp på samma sätt som i dag kommer

<sup>15</sup> Arbetsförmedlingen (2012).

10 000 ytterligare personer i arbetslöshetsförsäkringen att innebära en kostnadsökning med knappt 450 miljoner kronor.

**Tabell 14.5 Kostnad vid ett ökat antal personer i försäkringen, miljoner kronor**

	Inkomstrelaterad	Grundnivå	
Dagpenning	607 kronor	238 kronor	
Dagar	81 dagar	62 dagar	
Andel	88 %	12 %	
<b>Antal ytterligare personer</b>	<b>Inkomstrelaterad</b>	<b>Grundnivå</b>	<b>Totalt</b>
10 000	430 mnkr	20 mnkr	450 mnkr

Källa: IAF, egna beräkningar.

### 14.3.3 Konsekvenser av förändrad grundersättning

Om arbetslöshetsförsäkringen görs om så att den bygger på inkomstuppgifter i stället för uppgifter om arbetad tid behöver beräkningen av grundbeloppets storlek förändras. I detta avsnitt analyseras de fyra olika alternativ till hur grundbeloppet kan beräknas som presenterades i kapitel 12: två inkomstrelaterade alternativ och två fasta belopp, lika för alla oavsett inkomst eller arbetad tid. De inkomstrelaterade grundbeloppen är 40 respektive 50 procent av den fastställda dagsförtjänsten medan de fasta beloppen är 320 kronor respektive 240 kronor för alla. Det första alternativet har valts eftersom det är det högsta grundbeloppet i dagens försäkring och det senare är det genomsnittliga grundbeloppet 2009. Det senare alternativet utgör ett kostnadsneutralt alternativ som inte förändrar den aggregerade kostnaden för grundbeloppet.

### Uppskattad dagsförtjänst för personer med grundbelopp

För personer med grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen finns ingen koppling mellan den underliggande dagsförtjänsten och den utbetalda ersättningen. Ersättningen utgår från högsta grundbelopp på 320 kronor per dag och korrigeras sedan utifrån normalarbetstidens storlek. Avsaknaden av koppling mellan dagsförtjänsten och ersättningen gör att uppgiften om dagsförtjänst inte samlas in av arbetslöshetskassorna för personer med grundbelopp i

arbetslöshetsförsäkringen. För att kunna utvärdera konsekvenserna av en inkomstbaserad grundnivå behövs således en uppskattning av dagsförtjänstens storlek hos personer med grundbelopp.

En metod att uppskatta dagsförtjänsten hos personer med grundbelopp är att utnyttja informationen om dagsförtjänsten för personer med inkomstrelaterad ersättning (se tabell 14.4). Detta kan göras genom att i en regressionsmodell skatta dagsförtjänsten hos personer med inkomstrelaterad ersättning, där dagsförtjänsten förklaras av åldersstrukturen, normalarbetstidens längd, könsammansättningen och a-kassetillhörigheten.<sup>16</sup> Genom att använda uppgifter om dessa storheter för personer med grundbelopp i den skattade modellen kan en approximativ dagsförtjänst uppskattas för denna grupp.<sup>17</sup>

Av tabell 14.6 framgår dagsförtjänsten för personer med grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning som beräknats från regressionskvationen. För såväl dem med grundbelopp som med inkomstrelaterad ersättning stiger den genomsnittliga dagsförtjänsten med normalarbetstiden. I genomsnitt är dagsförtjänsten högre för dem med inkomstrelaterad ersättning än de med grundbelopp. Den genomsnittliga dagsförtjänsten är något högre 2010 än 2009 men på det stora hela är skillnaderna mellan åren inte särskilt stora, vare sig för dem med inkomstrelaterad ersättning som för dem med grundbelopp.

Modellens träffsäkerhet kan utvärderas utifrån hur väl dagsförtjänsten för dem med inkomstrelaterad ersättning stämmer med den verkliga ersättningen i tabell 14.4. Avvikelsen uppgår i genomsnitt till drygt 2 procent. Prognosfelet är större för personer med låg och hög normalarbetstid än för personer med en normalarbetstid i intervallet 20–39 timmar per vecka. På det stora hela tycks dock modellen ge en relativt god prognos av dagsförtjänsten för personer med inkomstrelaterad ersättning. Under antagandet att sambandet mellan de skattade storheterna ser likadant ut för personer med grundbelopp torde modellen kunna ge en approximativ beskrivning av dagsförtjänsten hos denna grupp.

---

<sup>16</sup> Dagsförtjänst = Konstant + Ålder + Ålder<sup>2</sup> + Kön + A-kassenr + normalarbetstid.

<sup>17</sup> Detta bygger på antagandet att sambandet mellan dagsförtjänsten och förklaringsfaktorerna är de samma för personer med grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning.

**Tabell 14.6 Skattad dagsförtjänst (kronor per dag) för personer med grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning 2009**

Normal-arbetstid	Grundbelopp	Inkomstrel. ersättning (uppskattad)	Inkomstrel. ersättning (faktisk)
<20	430 kr	449 kr	418 kr
20-29	565 kr	595 kr	606 kr
30-39	861 kr	945 kr	951 kr
40	1 059 kr	1 119 kr	1 160 kr
Totalt	739 kr	976 kr	998 kr

Källa: IAF, egna beräkningar.

### Hur många vinner och förlorar på ett förändrat grundbelopp?

Antalet vinnare och förlorare i de olika alternativen framgår av tabell 14.7. De två inkomstrelaterade alternativen innebär att det stora flertalet kommer att få en högre ersättning än i dagens system. Om den inkomstrelaterade ersättningen sätts till 50 procent av dagsförtjänsten blir andelen förlorare endast 0,5 procent. Om nivån i stället sätts till 40 procent av dagsförtjänsten blir det omkring 1,5 procent av de som i dag har grundersättning som förlorar på reformen.

De fasta beloppen ger olika bilder, således har valet av belopp stor betydelse för utfallet. Att sätta ett fast belopp utifrån det högsta grundbeloppet i dagens försäkring (320 kronor) innebär att ingen kommer förlora på reformen. Om beloppet i stället sätts utifrån den genomsnittliga ersättningsnivån (240 kronor) kommer ungefär hälften av dagens ersättningstagare att vinna och hälften att förlora på reformen.

**Tabell 14.7 Andel vinnare och förlorare vid förändrat grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen**

	50 procent	40 procent	240 kronor	320 kronor
Förlorar	0,5 %	1,5 %	49,5 %	0,0 %
Oförändrat	17,0 %	16,5 %	3,5 %	17,0 %
Vinner	82,5 %	82,0 %	47,0 %	83,0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: SCB, egna beräkningar.

## Kostnad vid förändrat grundbelopp

De inkomstrelaterade förslagen till nytt grundbelopp innebär ökade bruttokostnader för arbetslöshetsförsäkringen med ca 130–230 miljoner kronor. Förslaget med en ersättning motsvarande 50 procent av dagsförtjänsten beräknas kosta 230 miljoner brutto medan en 40-procentig ersättning ökar kostnaden med 130 miljoner kronor. De ökade utgifterna i arbetslöshetsförsäkringen innebär dock att statens skatteintäkter ökar och utgifter för inkomstprövade transfereringar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd minskar. Nettokostnaden för den offentliga sektorn av förslagen blir därmed 150 miljoner i 50-procentsalternativet och 85 miljoner vid 40-procentsalternativet.

Förslagen där grundbeloppet utbetalas som ett fast belopp innebär i ena fallet ett kostnadsneutralt alternativ och i det andra en utgiftsökning med 340 miljoner brutto. Nettokostnaden i detta alternativ uppgår till 220 miljoner kronor, se tabell 14.8.

**Tabell 14.8 Kostnad vid införande av inkomstrelaterad grundersättning i arbetslöshetsförsäkringen, miljoner kronor**

	50 procent	40 procent	240 kronor	320 kronor
Bruttokostnad	230	130	1	340
Skatter	- 70	- 40	0	- 100
Transfereringar	- 10	- 5	- 1	- 20
Nettokostnad	150	85	0	220

*Källa:* SCB, egna beräkningar.

## Fördelningseffekter

De fördelningsmässiga effekterna av reformen kan beräknas genom att implementera de skisserade ersättningsprinciperna i simuleringsmodellen FASIT. Nedan följer fördelningseffekterna av de fyra olika alternativ till grundbelopp som diskuteras ovan.

### *Grundbelopp – 50 procent av dagsförtjänsten*

Ökade utgifter för den offentliga sektorn innebär mer pengar till individer och hushåll. Fördelningsmässigt gynnar reformen framför allt dem längst ner i fördelningen, se figur 14.6. I genomsnitt ökar

den disponibla inkomsten med 3,5 procent för dem med de allra lägsta inkomsterna. Det är också denna grupp som får de största inkomstförstärkningarna i reda pengar. I genomsnitt ökar den disponibla inkomsten med ca 2 500 kronor per år för denna grupp. Motsvarande ökning bland dem med de högsta inkomsterna är ca 1 900 kronor per år eller 0,4 procent.

Den familjetyp som gynnas mest av förslaget är ensamstående utan barn där den disponibla inkomsten ökar med ca 2,2 procent. Kvinnor får en något större genomsnittlig ökning än män. Åldersmässigt är ökningen av den disponibla inkomsten störst bland de yngre.<sup>18</sup> I åldersgrupperna 20–24 och 25–34 är den procentuella förändringen som störst.

Eftersom alternativet har mer gynnsamma effekter för de med låga inkomster blir konsekvensen att den genomsnittliga inkomstökningen är större för personer som arbetar deltid än för de som arbetar heltid. För de som arbetar kort deltid ökar inkomsterna med ca 1,3 procent och för de som arbetar lång deltid blir ökningen ca 1 procent. Detta kan jämföras med de heltidsarbetande där den disponibla inkomsten ökar med ca 0,6 procent.

Många av de som har låga dagsförtjänster i arbetslöshetsförsäkringen har också haft sjukpenning och/eller ekonomiskt bistånd under året, vilket i sig kan vara ett av skälen till att dagsförtjänsten är låg. Resultatet av detta blir relativt stora inkomstförbättringar för personer som haft dessa inkomstslag. I genomsnitt ökar den disponibla inkomsten med ca 2,2 procent för dem som haft sjukpenning under mer än halva året och med ca 2,3 procent för dem som haft socialbidrag. I kronor räknat innebär det en ökning av den disponibla inkomsten med ca 3 000 kronor för dessa grupper.

#### *Grundbelopp – 40 procent av dagsförtjänsten*

Alternativet med en ersättning som motsvarar 40 procent av dagsförtjänsten gynnar också de längst ner i fördelningen. Effekten blir dock något lägre än i fallet ovan. Av figur 14.6 framgår att den disponibla inkomsten ökar med 1,7 procent för de med de allra

<sup>18</sup> Av figuren framgår att ökningen är störst bland de över 65 år. Dessa individer är dock så få, varför dessa inte berörs närmare. Beräkningarna avser effekter på hushållsnivå och indelningen i olika kategorier görs efter den s.k. hushållsföreståndarens karakteristika, därför finns hushåll med personer äldre än 65 år med i figuren. I dessa hushåll är det dock en yngre person som fått arbetslöshetsersättningen.

lägsta inkomsterna. I kronor räknat innebär det en ökning med ca 1 300 kronor per år, vilket är ungefär lika stort som hos dem med de med de högsta inkomsterna. I procentuella termer är dock ökningen betydligt lägre hos dem med höga inkomster, ca 0,4 procent.

I övrigt är fördelningseffekterna relativt likartade dem som ges av det alternativ där dagpenningen beräknas som 50 procent av dagsförtjänsten. Effekternas storlek är dock mindre. Således är det även här ensamstående utan barn som får den största ökningen av den disponibla inkomsten. Kvinnor får en större genomsnittlig ökning än män och yngre gynnas mer än äldre. För deltidsarbetande ökar inkomsterna mer än för heltidsarbetande. Ökningen för dem som arbetar kort deltid blir 0,8 procent, 0,6 procent för dem som arbetar lång deltid och 0,4 procent för heltidsarbetande.

#### *Grundbelopp – fast belopp 240 kronor per dag*

Ett förslag där grundbeloppet sätts till 240 kronor per dag, oavsett tidigare inkomst eller arbetad tid, innebär ett kostnadsneutralt alternativ till de inkomstrelaterade grundersättningar som tidigare beskrivits<sup>19</sup>. Förslaget innebär att de som i dag har en dagpenning över 240 kronor får en sänkt dagpenning medan de som har dagpenning under 240 kronor får en höjd ersättning. De fördelningssmässiga effekterna framgår av figur 14.6. I genomsnitt är effekterna betydligt mindre än i de två förslagen med inkomstrelaterad ersättning. För de med de högsta inkomsterna minskar den disponibla inkomsten med ca 0,3 procent eller 1 600 kronor om året. För de med de allra lägsta inkomsterna ökar den disponibla inkomsten med ca 0,3 procent eller drygt 2 300 kronor om året.

Sett till olika familjetyper gynnas ensamstående föräldrar mest i detta alternativ, där inkomsterna i snitt ökar med 0,6 procent. Åldersmässigt sker en ökning av inkomsten i åldersgrupperna 20–24 och 25–34 år medan inkomsterna försämras för övriga åldersgrupper (de över 65 år bortses ifrån då de endast är några få personer). De som arbetar kort deltid får en liten positiv inkomstökning medan inkomsterna sjunker för de som arbetar lång deltid och heltid. I övrigt fås likartade effekter för sjuka och socialbidragstagare som i exemplen med inkomstrelaterat grundbelopp.

---

<sup>19</sup> Valet av år har betydelse för vilket belopp man ska välja för att det ska bli kostnadsneutralt, 240 kronor utgör ett kostnadsneutralt alternativ 2009.

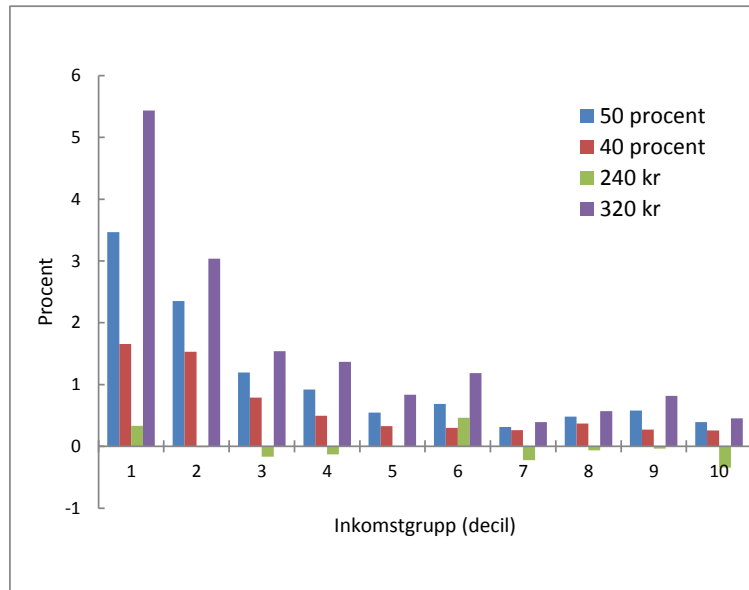


*Grundbelopp – fast belopp 320 kronor per dag*

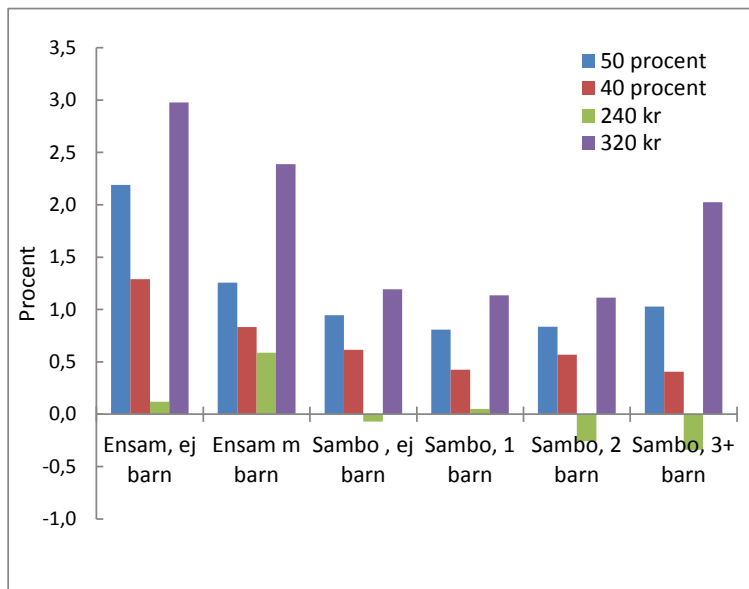
Ett förslag där grundbeloppet fastställs till 320 kronor innebär att ingen kommer att få lägre ersättning än vad de har i dagens system. Fördelningsmässigt betyder en höjning av grundbeloppet, till 320 kronor för alla, mest för dem med låga inkomster och dem som arbetar deltid. För dem med högre inkomster blir skillnaden mellan detta förslag och förslagen med inkomstrelaterad grundersättning relativt liten. Många av dessa har redan maxbeloppet 320 kronor, vilket inte innebär att dagpenningen inte förändras. För dem med låga inkomster innebär förslaget dock en relativt stor förbättring av den disponibla inkomsten. I genomsnitt blir ökningen 5,5 procent eller ca 4 400 kronor per år. Detta kan jämföras med en ökning på ca 0,4 procent eller 2 100 kronor per år för dem med högst inkomster.

**Figur 14.6** Fördelningseffekter, inkomstgrupper, familjetyper, ålder och övriga, procent

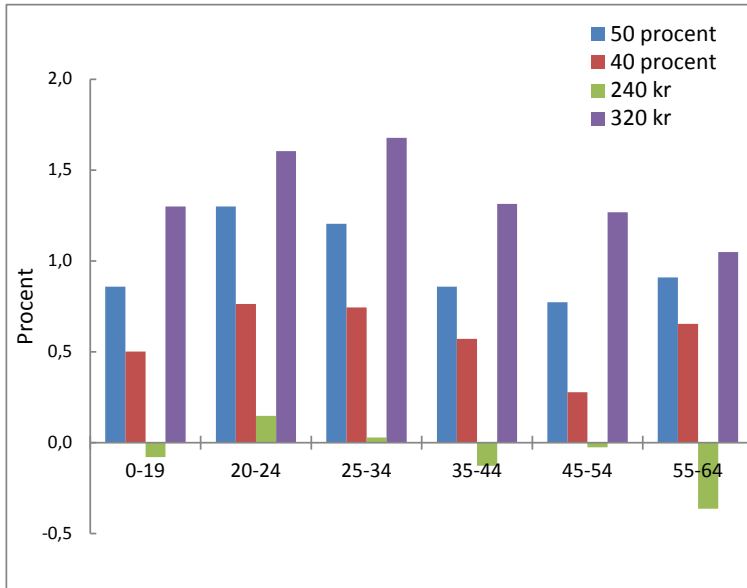
Inkomstgrupper



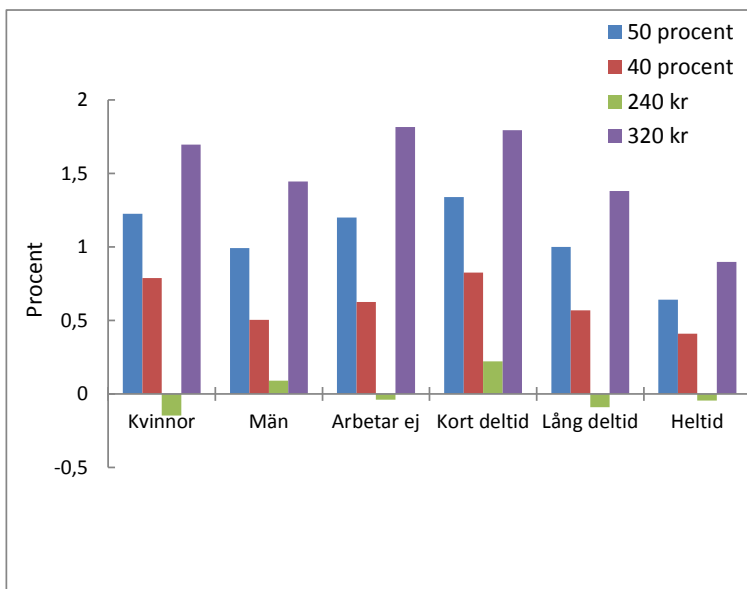
Familjetyper



Ålder



Övrigt



Källa: SCB, egna beräkningar.

## Incitament och arbetsutbud

Kommittén har i detta delbetänkande presenterat ett antal olika alternativ till hur ett nytt grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen kan utformas. I detta avsnitt redogörs för hur dessa alternativ påverkar incitamenten till arbete och arbetsutbudet i ekonomin. Incitamentsanalyser genomförs för samtliga fyra alternativ medan arbetsutbudsberäkningar endast görs för alternativet med en ersättning motsvarande 50 procent av dagsförtjänsten. Skillnaden mellan de fyra alternativen är allt för små för att det ska ge något tydligt utslag i den modell som ligger till grund för skattningarna, varför endast beräkningar görs för alternativet där ersättningen beräknas som 50 procent av dagsförtjänsten.<sup>20</sup>

I tidigare avsnitt har det konstaterats att det förändrade grundbeloppet i tre av fyra alternativ leder till en viss förbättring av den disponibla inkomsten för de allra flesta individer med grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen. Högre ersättning innebär att den inkomst individen har vid arbetslöshet ökar i förhållande till den inkomst individen har när den arbetar. I denna bemärkelse kommer incitamenten att arbeta försämrade i förhållande till dagens situation. Enligt kommitténs beräkningar kommer den genomsnittliga ersättningsgraden öka med 0,2 procentenheter då grundbeloppet uppgår till 50 procent av dagsförtjänsten. Skillnaden mellan hur ersättningsgraden förändras är inte särskilt stor i de olika alternativen. Störst förändring fås i alternativet med ett fast grundbelopp på 320 kronor, där ersättningsgraden bedöms öka med 0,3 procentenheter.

Att arbete blir något mindre lönsamt än i dagsläget innebär också att arbetsutbudet minskar på marginalen. Totalt sett bedöms antalet årsarbetstimmar i ekonomin minska med 0,03 procent. Minskningen är större för kvinnor än för män. Uttryckt i antalet heltidsarbeten motsvarar denna minskning drygt 1 000 personer. Åldersmässigt är det framför allt i åldersgruppen 24–35 år som denna minskning sker.

Förändringar i välfärdssystemen är alltid en avvägning mellan å ena sidan försämrade incitament till arbete och å andra sidan individens möjlighet till egen försörjning. Med de nivåer som gäller i dagens arbetslöshetsförsäkring torde den förbättrade ekonomiska situation som detta innebär för dem med den allra lägsta arbetslöshetsersättningen vara ett tyngre argument än de försämrade incitament som detta skapar för dessa grupper.

---

<sup>20</sup> Skattningen är utförd med FASIT:s arbetsutbudsmodell.

**Tabell 14.9** Förändring i ersättningsgrad och årsarbetstimmar vid förändrat grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen

	50 %	40 %	240 kr	320 kr
Ersättningsgrad (Samtliga)	0,2 p.e.	0,1 p.e.	0,0 p.e.	0,3 p.e.
Ersättningsgrad (Arbetslösa)	1,7 p.e.	1,2 p.e.	0,5 p.e.	2,7 p.e.
Arbetsutbud (% årsarbetstimmar)	-0,03 %	-	-	-

Anm.: P.e.=procentenhet.

Källa: SCB, egna beräkningar.

## 14.4 Övriga konsekvenser

I kommittéförordningen (1998:1474) redogörs för vilka konsekvensanalyser som generellt ska genomföras. Kommittén har ovan redogjort för fördelnings- sysselsättnings- och incitamenteffekter samt för den offentliga sektorns samlade budgetkonsekvenser av de alternativ som kommittén analyserar. I delbetänkandets avsnitt 3.5 redogörs för konsekvenserna för företagens uppgiftslämnarbörda, där speciell vikt läggs vid de mindre företagens situation. I avsnitt 3.6 diskuteras hur den personliga integriteten påverkas av kommitténs konkretiseringar av månadsuppgiften. Vidare kan det konstateras att ett införande av månadsuppgifter ger ökade kontrollmöjligheter i såväl social- som arbetslöshetsförsäkringen. Ett genomförande av denna reform ökar också förutsättningarna för minskad brottslighet genom förbättrade möjligheter att bekämpa "svartarbete".

Det kan också konstateras att kommitténs förslag rörande månadsuppgiftens utformning endast är en konkretisering av det förslag som tidigare lämnats av Månadsuppgiftsutredningen. Kommittén gör därför ingen annan bedömning av de administrativa konsekvenserna för myndigheter och organisationer än vad den utredningen tidigare gjort. Kommittén gör bedömningen att de administrativa besparingarna i arbetslöshetskassorna kan bli större än vad som anges i Månadsuppgiftsutredningen. Kommittén gör denna bedömning oavsett vilken av de handlingsstrategier som presenteras i kapitel 11–13 som genomförs. Om ett inkomstvillkor inför i arbetslöshetsförsäkringen kan administrationsvinster göras genom avskaffandet av arbetsgivarintygets uppgifter om arbetad

tid. En liknande vinst bedöms även kunna göras vid en förenkling av regelverket i den handlingsstrategi där arbetad tid fortsatt samlas in.

I övrigt bedömer kommittén att de förändringarna inom social- och arbetslöshetsförsäkringarna som diskuteras i detta delbetänkande inte påverkar det kommunala självstyret eller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

## 14.5 Harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna

I kommitténs uppdrag ingår att redovisa och analysera samspelet mellan samt konsekvenserna av en ökad harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Utgångspunkten för detta ska, enligt direktiven, vara de skilda förutsättningar som gäller för respektive försäkring. Effekterna av olika grader av ökad harmonisering – däribland full harmonisering – av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna ska redovisas. Kommittén ska vidare noga pröva om det finns övervägande skäl som talar för att en full harmonisering skulle bidra till att fler personer kan försörja sig av eget arbete, leda till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet eller leda till en effektivisering av verksamheten. Dessutom ska kommittén beakta samspelet mellan sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, aktivitetsstödet och det ekonomiska biståndet.

Sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna har historiskt varit och är med nuvarande regelverk två skilda försäkringar med olika syften och målgrupper. Alla som arbetar riskerar att under kortare eller längre perioder drabbas av sjukdom eller arbetslöshet. Därför behövs trygghetssystem av olika slag. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ska lämna ekonomisk ersättning vid ofrivillig arbetslöshet under en period av omställning mellan arbeten. Den ersätter inkomstförlust för den som har en viss förankring på arbetsmarknaden, men för tillfället är utan arbete. Sjukförsäkringen ska ge ekonomisk trygghet för den som inte kan arbeta på grund av sjukdom. Den ersätter ofta inkomstförlust vid frånvaro från ett arbete som individen fortfarande har, men inte kan utföra på grund av bristande arbetsförmåga.

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 olik-

heterna. Men en ökad harmonisering kan ha ett värde i sig och det finns också skillnader i försäkringarna som inte nödvändigtvis har sitt ursprung i olika grundläggande principer. Vissa olikheter, som kan vara av större eller mindre natur, är det svårare att hitta en saklig grund för. De kan i stället ha historiska förklaringar eller helt enkelt förklaras av att försäkringarna hanteras separat utan fullständig samordning i regelgivningen. Vilka likheter respektive olikheter som det finns fog för varierar sannolikt också i takt med att försäkringarnas mål och regler förändras.

Ett annat av kommitténs uppdrag enligt direktiven är att se över balansen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna å ena sidan och de kompletterande försäkringarna å andra sidan. Denna aspekt är relevant att beakta även i harmoniseringssammanhang eftersom de kompletterande försäkringarna kan ha förhållandevis stor betydelse för den försäkrades samlade försäkringsskydd. De kompletterande försäkringarna kan vara såväl kollektivavtalade som privata och regleras således inte av staten. Detta innebär att inte ens om staten skulle besluta om en fullständig harmonisering av regelverken för sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, dvs. i förlängningen att slå ihop dem till en och samma försäkring, är det säkert att utfallet skulle bli helt harmoniserat. Det skulle bero på utformningen av de kompletterande försäkringarna och om skillnaderna dem emellan skulle bestå. Uppdraget som berör samspelet med de kompletterande försäkringarna kommer att redovisas i kommitténs slutbetänkande.

Även harmoniseringsuppdraget kommer i huvudsak att redovisas i slutbetänkande. Det finns ett stort antal beståndsdelar i försäkringarna som är relevanta att analysera i harmoniseringssammanhang. Det kan gälla allt från hur försäkringarna är organiserade (obligatorium eller frivilligt medlemskap, statlig eller privat administration etc.) och finansierade (via skattsedeln, sociala avgifter eller medlemsavgifter) till hur många dagar per vecka som ersättning betalas ut, ersättningsgrad eller antal karensdagar. Andra exempel är ersättningsperiodens längd, vad som ingår i den ersättningsgrundande inkomsten och kvalifikationskrav för att omfattas. Den övergripande analysen vad gäller harmoniseringen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna och de eventuella förslag som blir följden av denna återkommer kommittén till i det fortsatta arbetet.

Eftersom kommittén endast lämnar ett fåtal konkreta förslag i detta delbetänkande är det svårt att dra några slutsatser om hur graden av harmonisering förändras. Nedan följer dock en genom-

gång av vad de förslag och analyser som kommittén redovisar i föregående kapitel innebär ur ett harmoniseringsperspektiv.

#### **14.5.1 Månadsuppgifter som beslutsunderlag i välfärdssystemen**

I kapitel 3 analyseras ingen förändring av vare sig sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen, utan de bedömningar och analyser som kommittén redovisar i kapitlet handlar om hur månadsuppgifterna kan komma till användning i administrationen av försäkringarna. Att diskutera direkta effekter vad gäller harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna är därför inte relevant vad gäller detta kapitel.

Indirekt kan däremot harmoniseringen sägas öka om båda försäkringarna skulle använda samma beslutsunderlag, nämligen månadsuppgifter. I delbetänkandets del 2 och 3 redovisas alternativa analyser av hur de inkomstuppgifter som föreslås samlas in i månadsuppgiften skulle kunna användas vid fastställande av rätt till ersättning och ersättningens storlek i såväl social- som arbetslöshetsförsäkringen. Att utöka uppgifterna i månadsuppgiften med arbetad tid diskuteras också. Ur ett harmoniseringsperspektiv finns det en poäng i sig med att de uppgifter – oavsett om det handlar om tidigare inkomst eller arbetad tid – som används som beslutsunderlag inhämtas från samma källa, i synnerhet om de avser samma tidsperiod.

#### **14.5.2 Inkomstbegreppet**

Kommittén bedömer att det finns fördelar med ett enhetligt inkomstbegrepp. I kapitel 4 föreslås därför ett enhetligt inkomstbegrepp för social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Harmoniseringen omfattar såväl arbetstagare som egenföretagare. Förslaget innebär även en harmonisering med skatterätten, eftersom inkomstbegreppet föreslås avse de skattepliktiga inkomster som ligger till grund för de avgifter som finansierar de arbetsbaserade förmånerna.



### 14.5.3 Vad ska ersättas? Inget självklart svar

I kapitlet presenteras ett antal olika alternativ till hur historiska (faktiska) inkomstuppgifter kan användas i beslutsprocessen vid inkomstunderlagets utformning i socialförsäkringen. Oavsett om inkomstunderlaget baseras på framåtblickande inkomster eller historiska (faktiska) inkomster kan månadsuppgifter användas vid beräkning av inkomstunderlaget, antingen enbart i kontrollsyfte eller som ett renodlat inkomstunderlag. Ett rimligt antagande är därför att oberoende av vilken väg som i framtiden väljs inom socialförsäkringen kan användandet av historiska (faktiska) inkomstuppgifter komma att öka i socialförsäkringen. I arbetslöshetsförsäkringen ligger historiska uppgifter om framför allt arbetad tid men även inkomst till grund för bedömning av rätt till ersättning och ersättningens storlek. Detta innebär att oavsett hur inkomstunderlaget utformas kan harmoniseringen med arbetslöshetsförsäkringen komma att öka i och med ett ökat användande av historiska (faktiska) inkomstuppgifter i socialförsäkringen. Graden av harmonisering avgörs av hur stor vikt som läggs vid de historiska (faktiska) inkomstuppgifterna vid beräkning av inkomstunderlaget.

### 14.5.4 Ramtiden

Kommittén lämnar inga förslag på hur ramtiden i socialförsäkringen bör utformas i framtiden. I stället diskuteras ett antal olika alternativ till hur ramtiden skulle kunna konstrueras, givet att inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster. Ett av de alternativ som diskuteras är en ramtid på tolv månader. Skulle detta alternativ realiseras innebär det en harmonisering med dagens regelverk i arbetslöshetsförsäkringen, där ramtiden utgörs av de tolv månader som närmast föregått arbetslösheten.

### 14.5.5 Hantering av skyddsvärda situationer

Kommittén lämnar inte heller några förslag om hur regleringen av skyddsvärda situationer bör se ut i framtiden. I kapitlet diskuteras i stället möjligheterna att med en annan konstruktion uppnå ett skydd som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar dagens SGI-skydd. En jämförelse görs med hur reglerna om överhoppningsbar tid är konstruerade i ALF. En möjlig framtida reglering är

att månader görs överhoppningsbara, vilket i så fall skulle innebära en harmonisering med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Det finns i dag skillnader i regleringen i SFB och ALF när det gäller vilka situationer som anses som skyddsvärda och om skyddet baseras på att den försäkrade deltar i en aktivitet eller om den försäkrade har rätt till exempelvis viss ersättning. Frågan om en harmonisering av dessa situationer behandlas inte i detta delbetänkande, men kommittén återkommer till frågan i slutbetänkandet.

Definitionen av skyddsvärda grupper, dvs. vem som anses som studerande, biståndsarbetare m.m., i SFB respektive ALF är också en fråga som kommittén behöver utreda i slutbetänkandet och en harmonisering av begreppen kan då behöva göras.

#### **14.5.6 Anpassning av inkomstunderlaget i vissa situationer**

Arbetslöshetsförsäkringen ersätter inkomstförlust från ett arbete som den försäkrade tidigare har haft och det är därför naturligt att ställa krav på etablering på arbetsmarknaden innan man har rätt till ersättning. Socialförsäkringen ersätter ofta inkomstbortfall i ett arbete som den försäkrade faktiskt har och ofta avser att gå tillbaka till. Därutöver finns det säkerhetsmässiga aspekter på att människor ska vara försäkrade på arbetsplatsen. De olika utgångspunkterna gör att det i dagsläget finns skillnader i krav på kvalifikationstid i försäkringarna.

Socialförsäkringen är i dag inkomstbaserad. Uppgifter om förväntad arbetstid används endast i begränsad omfattning, främst vid kortare frånvaroperioder och har endast betydelse för dem med ojämn arbetstidsförläggning. Arbetslöshetsförsäkringen baseras tvärtom enligt nuvarande regelverk i huvudsak på tidigare arbetad tid, men även på tidigare inkomst i mindre utsträckning. En omläggning av arbetslöshetsförsäkringen så att denna bygger på inkomster i stället för på arbetad tid, så som analyseras i kapitel 12, skulle innebära en ökad harmonisering.

### 14.5.7 Taken i en socialförsäkring med ett historiskt (faktiskt) inkomstunderlag

De olika taken i social- och arbetslöshetsförsäkringarna skiljer sig åt på flera avgörande punkter, inte bara när det gäller nivåerna, utan också när det gäller funktionen. En harmonisering skulle därför innebära att antingen det ena eller båda taken skulle behöva genomgå omfattande förändringar.

Om de försäkrade i de flesta fall ska kunna jämföra utfallet i arbetslöshets- och socialförsäkringen fullt ut behöver det dock ske en harmonisering av takens konstruktion. I annat fall kommer de olika taken i många fall innebära att de försäkrade får olika ersättning trots att såväl inkomstbegrepp och 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 uppräknings- och transfereringsinkomster för att lättare kunna hantera skyddsvärda situationer. Med samma tak, motsvarande nuvarande SGI-tak, i samtliga arbetsbaserade transfereringssystem (förutom systemens grundbelopp) 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.

Kommittén bedömer dock att det inte går att ta ställning till vilken takkonstruktion som är att föredra innan det står klart hur inkomstunderlaget ska fungera.

### 14.5.8 Företagare och kombinatörer

Som *egenföretagare* räknas i socialförsäkringen den som driver egen verksamhet i enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag. I arbetslöshetsförsäkringen används begreppet *företagare* och med det avses en fysisk person som bedriver näringsverksamhet som han eller hon personligen utför arbete i och har ett väsentligt inflytande över. Till skillnad från socialförsäkringens bygger arbetslöshetsförsäkringens regler om företagare inte på valet av företagsform. Det innebär att företagare definieras, och benämns, olika i försäkringarna.

En annan skillnad är, liksom för anställda, att den grundläggande principen för vilka inkomster som ersättningen bygger på skiljer sig åt mellan försäkringarna. I arbetslöshetsförsäkringen är

huvudregeln i dag att dagsförtjänsten för företagare grundas på den inkomst från verksamheten som framgår av senaste beslut om slutlig skatt, dvs. ett historiskt inkomstunderlag. I socialförsäkringen baseras ersättningen på en beräknad inkomst som ännu är okänd, men som företagaren tror sig komma att få. Försäkringskassan kontrollerar dock regelmässigt den försäkrades egna uppgifter genom att jämföra dem med den deklarerade inkomsten av näringsverksamhet eller den pensionsgrundande inkomsten.

Utformningen av ett inkomstunderlag för egenföretagare (de med inkomst av annat förvärvsarbete) hänger i hög grad samman med utformningen av inkomstunderlaget för de anställda. Kommittén presenterar olika alternativ till hur historiska (faktiska) inkomstuppgifter kan användas i socialförsäkringen för anställda, men lämnar inga konkreta förslag. Graden av harmonisering beror på vilket alternativ som realiseras vad gäller inkomstunderlaget för anställda och vilka följdändringar som görs för egenföretagare.

Vid en eventuell övergång till ett faktiskt (historiskt) inkomstunderlag i socialförsäkringen skulle det vara möjligt att låta inkomstunderlaget för egenföretagare utgöra den deklarerade inkomsten, dvs. det överskott av aktiv näringsverksamhet egenföretagaren har haft under beskattningsåret och ska beskattas för. Inkomstunderlaget skulle i sådana fall motsvara inkomstbegreppet för egenföretagare och samtidigt harmonisera med underlaget för beräkning av dagsförtjänsten i arbetslöshetsförsäkringen.

#### **14.5.9 En arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter**

I kapitel 12 analyseras handlingsstrategin att basera arbetslöshetsförsäkringens regelverk på inkomstuppgifter, tillgängliga i månadsuppgiften, i stället för som i dag i huvudsak på uppgifter om arbetad tid. Socialförsäkringen bygger till övervägande del på inkomstuppgifter.

Om den handlingsstrategi som redovisas i kapitlet realiseras skulle harmoniseringen av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna öka.

#### **14.5.10 Inkludering av uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften**

En annan handlingsstrategi vad gäller arbetslöshetsförsäkringen presenteras i kapitel 13. Denna innebär att regelverket även fortsättningsvis i huvudsak skulle bygga på uppgifter om arbetad tid. Månadsuppgiftens innehåll skulle i detta fall utökas till att även omfatta uppgift om arbetad tid.

I förhållande till det alternativa regelverk som skisseras i kapitel 12 innebär en realisering av denna handlingsstrategi en lägre grad av harmonisering av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (2010:110)

### *Allmänt*

Kommitténs förslag om ett förändrat inkomstbegrepp innebär en förändring av 25 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (2010:110). Vid ett införande av ett förändrat inkomstbegrepp förutsätts följdändringar i andra författningar. Mot bakgrund av kommitténs fortsatta arbete lämnar kommittén inte några ytterligare författningsförslag i delbetänkandet. Ett förändrat inkomstbegrepp motiveras bl.a. av att det är viktigt att anpassa inkomstbegreppet till de uppgifter som kommer att finnas tillgängliga i månadsuppgifterna. Eftersom det ännu inte finns någon tidpunkt för införande av månadsuppgifter lämnar kommittén inte heller förslag på tidpunkt för ikraftträdande för författningsändringen avseende ett förändrat inkomstbegrepp.

### **25 kap. Allmänna bestämmelser om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid**

#### *Grundläggande bestämmelser*

#### 2 §

Begreppet förvärvsinkomst innebär att det är en ersättning som erhålls för en utförd arbetsprestation (till skillnad mot kapitalinkomst som är avkastning av egendom i någon form). Till förvärvs-

inkomst räknas både inkomst av anställning och av verksamhet som en person driver i egenskap av egenföretagare.

Inkomsterna ska fortfarande komma från eget arbete, men även inkomster som ligger till grund för beskattning och uttag av avgifter som inte lämnas i pengar, ska utgöra inkomst.

I huvudsak betalas socialavgifter på all skattepliktig ersättning för utfört arbete, pension undantaget, oberoende av om ersättningen utgått i pengar eller andra typer av förmåner. För anställda innebär det att skattepliktig förmån ingår i inkomstbegreppet liksom ersättning utöver schablon för traktamenten och andra kostnadsersättningar.

Ändringen innebär en tydligare koppling mellan de inkomster för eget arbete som ligger till grund för beräkning av dagersättningar inom socialförsäkringen och den uppgift om inkomst som lämnas vid inkomstbeskattningen.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av LiseLotte Olsson (v)

Med detta särskilda yttrande avger jag mina övergripande ståndpunkter i den del av delbetänkandet som behandlar arbetslöshetsförsäkringen.

De delar i detta delbetänkande som berör arbetslöshetsförsäkringen har tagit sin utgångspunkt i att arbetslöshetsförsäkringen bör anpassas till ett system med månadsuppgifter. Jag anser att det är en felaktig utgångspunkt. Det självklara hade varit att utgå från hur arbetslöshetsförsäkringen kan göras mer hållbar och rättssäker, inte hur den kan anpassas till ett system med månadsuppgifter som ännu inte existerar.

Många remissinstanser framhävde att månadsuppgifterna inte kommer att kunna användas som beslutsunderlag inom arbetslöshetsförsäkringen om inte arbetad tid finns med. Jag delar den uppfattningen.

I detta delbetänkande presenteras olika modeller för hur månadsuppgifter ska kunna användas som beslutsunderlag i arbetslöshetsförsäkringen. I den ena modellen är det tänkt att inkomstuppgifter ska ersätta de uppgifter om arbetad tid som används i dagens försäkring. I den andra modellen diskuteras möjligheten att samla in uppgifter om arbetad tid i månadsuppgifterna och använda dem i administrationen av arbetslöshetsförsäkringen. Båda modellerna leder till stora problem, som jag menar underskattas i kommitténs analyser.

Om arbetad tid ska ingå i månadsuppgifterna medför det stora problem med betungande administration och stor risk för felkällor. En mycket stor mängd personuppgifter kommer dessutom att registreras i onödan. Det är ytterst tveksamt och olämpligt ur integritetssynpunkt att samla in en stor mängd uppgifter som kanske aldrig ska användas. Insamlingen av uppgifter om arbetad tid genom



månadsuppgifter riskerar också att öka antalet felaktiga uppgifter. Lönekontoret/arbetsgivaren som lämnar uppgifterna har låg motivation att lägga ned tid på redovisningen av arbetad tid, eftersom de allra flesta uppgifter aldrig kommer att användas. Skatteverket, som tar emot uppgifterna har inget eget intresse av dem. Den anställda har intresse av att granska redovisad lön och avdrag av skatt är korrekt, men den som inte räknar med att bli arbetslös har inget intresse av att granska redovisningen av arbetad tid. Det är sannolikt att felkällorna blir så stora att månadsuppgifterna inte blir användbara för att göra en rättssäker beräkning av normalarbetstid.

Alternativet att ersätta arbetad tid med ett inkomstvillkor som beslutsunderlag riskerar i sin tur att leda till andra, men inte mindre allvarliga problem. Rättvisan i att det för en höginkomsttagare går betydligt snabbare att uppfylla inkomstvillkoren än för en med lägre inkomst kan verkligen ifrågasättas.

Det är också mycket oklart hur det är tänkt att kontrollen av kassakorten ska kunna ske om inte arbetad tid redovisas utan bara inkomstuppgift. Sannolikt måste arbetsgivarintyg krävas in. Om arbetslöshetskassorna ska använda inkomstuppgifter från månadsuppgifterna som beslutsunderlag riskerar också handläggningstiderna att bli avsevärt längre än i dag.

Sammantaget är oklarheterna och problemen alltför många för att jag ska kunna instämma i kommitténs bedömning att de förändringar av arbetslöshetsförsäkringens regelverk som skulle behöva göras om inkomstuppgifter ska ligga till grund för försäkringen är ”hanterbara”.

Oavsett vilken av ovanstående modeller man väljer finns en mängd oklarheter och problem som underskattas i kommitténs analyser och slutsatser.

Det är en chimär att tro att bruket av månadsuppgifter i arbetslöshetsförsäkringen skulle leda till större förutsebarhet för den sökande. Det gäller oavsett om inkomstuppgifter eller arbetad tid är utgångspunkt. Det som en person skulle kunna se med månadsuppgifter är inte tillräckligt för att avgöra om man har rätt till ersättning. Det vore djupt olyckligt om uppgifterna utges ge exakta besked och sedan blir arbetslöshetskassans beslut helt annorlunda.

Slutligen anser jag att det finns stora fördelar med att införa systemet med månadsuppgifter för att underlätta Skatteverkets kontroller och minska utrymmet för skattefusk. Även a-kassorna skulle kunna ha nytta av månadsuppgifterna som kontrollredskap. Det vore därför olyckligt om införandet av månadsuppgifter fördröjdes med hänvisning till denna kommittés arbete.

# Referenser

## Tryckta källor

- Arbetsförmedlingen (2012), *Underlagspromemoria om andelen av öppet arbetslösa och deltagare i program som får ersättning*. Underlagspromemoria till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2008), *Historik över arbetslöshetsförsäkringen från 1885*. Promemoria hämtad (2012-04-10) från [www.samorg.org](http://www.samorg.org)
- Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2011), *Administrativt betungande problem i arbetslöshetsförsäkringen – En underlagspromemoria från Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen*.
- Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) (2011a), *Normalarbetstid – bakgrund och syfte. Konsekvenser om a-kassan inte längre skulle ha uppgift om den sökandes arbetetade tid*. Promemoria daterad 2011-01-25.
- Dir. 2009:91, *Elektroniska inkomststoppgifter per individ och månad*.
- Dir. 2010:48, *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet*.
- Ds 1994:81, *En Social Försäkring*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Ds 1999:19, *Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.*
- Ds 2008:77, *Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen*.
- Ds 2011:18, *Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar*.
- Edebalk, G (2006), *Socialförsäkringar – hur det började*. Försäkringskassan Analyserar 2006:5. Försäkringskassan.
- Folksam (2010), *Vår trygghet 2010, Våra sociala rättigheter*.

- Försäkringskassan (2001), *Försäkringskassans vägledning 2001:6 version 8 Tillfällig föräldrapenning*.
- Försäkringskassan (2003), *Försäkringskassans vägledning 2003:3 version 4 Närståendepenning*.
- Försäkringskassan (2004), *Försäkringskassans vägledning 2004:9 version 12 Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till ersättning, beräkning m.m.*
- Försäkringskassan (2007), *Förstudie 1 Historisk inkomst som beräkningsgrund för dag ersättning – en idéskiss*. Projektet Rätt Enkelt, Inkomstberäkning som grund för ersättning.
- Försäkringskassan (2008), *Förstudie 2 Historisk inkomst som beräkningsgrund för dag ersättning – en idéskiss*.
- Försäkringskassan (2011), *Försäkringskassans vägledning 2004:5 Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid version 8 och 9*.
- Försäkringskassan (2011), *Försäkringskassans vägledning 2011:1 version 1 Sjuklöneförmåner*.
- IAF:s regelsamling: Försäkringsbestämmelser, Avsnitt 7 – Normalarbetstid, dagsförtjänst och dagpenningens storlek. Utgivningsdatum 2010-07-05.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen 2010:5, *Arbetsgivarintyget – analys och förslag till förändringar. Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev 2010*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Årsredovisning 2011*.
- LO (2012), *Lägstlöner och månadslöner inom LO-förbunden år 2010-2011. Lägstlön år 2011 och genomsnittlig månadslön år 2010 för 24 av LO-förbundens avtalsområden*. Sammanställt av LO februari 2012.
- Mannelqvist, R (2003), *Samband i sjukförsäkringen*. Iustus förlag.
- Medlingsinstitutet (2011), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2011, Medlingsinstitutets årsrapport*.
- Olli Segendorf, Å (2003), *Rapport 2003:9 Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Regeringens proposition (1972:108), *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, m.m.*
- Regeringens proposition (1973:46), *Kungl. Maj:ts proposition angående utformningen av beskattad sjukpenning, m.m.*

- Regeringens proposition (1974:184), *Kungl. Maj:ts proposition angående finansiering av sjukförsäkring för studerande m.m.*
- Regeringens proposition (1983/84:127), *Om förbättrad studiehjälp och vissa sjukförsäkringsfrågor.*
- Regeringens proposition (1986/87:69), *Om förbättrad kompensation vid korttidssjukdom och vid tillfällig vård av barn.*
- Regeringens proposition (1990/91:59), *Om vissa ändringar i sjukförsäkringen m.m.*
- Regeringens proposition (1993/94:59), *Vissa sjukförsäkringsfrågor.*
- Regeringens proposition (1995/96:150), *Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.*
- Regeringens proposition (1998/99:119), *Socialförsäkringens personkrets.*
- Regeringens proposition (2000/01:96), *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension.*
- Regeringens proposition (2000/01:100), *2001 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition (2001/02:1), *Budgetpropositionen för 2002.*
- Regeringens proposition (2002/03:100), *Ekonomiska vårpropositionen.*
- Regeringens proposition (2004/05:108), *Vissa frågor om sjukpenninggrundande inkomst och livränta.*
- Regeringens proposition (2005/06:142), *Höjt inkomsttak vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och höjd lägstanivå för hel föräldrapenning.*
- Regeringens proposition (2006/07:1), *Budgetpropositionen för 2007.*
- Regeringens proposition (2006/07:15), *En arbetslöshetsförsäkring för arbete.*
- Regeringens proposition (2007/08:1), *Budgetpropositionen för 2008.*
- Regeringens proposition (2007/08:136), *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete.*
- Regeringens proposition (2007/08:160), *Utökat elektroniskt informationsutbyte.*
- Riksförsäkringsverket (1989), *Sjukpenningförsäkring för egenföretagare – utredning och förslag* (RFV Anser 1989:5).

- Riksförsäkringsverket (1992), *Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI)* (RFV Anser 1992:4).
- Riksförsäkringsverket (1999), *Socialförsäkringsboken 1999. Socialförsäkringens idé.*
- Riksförsäkringsverket (2002), *Riksförsäkringsverkets allmänna råd om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid* (RAR 2002:2).
- Riksrevisionen (2010), *Mer försäkringslik allmän försäkring – hur påverkas effektiviteten?* Promemoria Dnr 31 2008 0837.
- Riksrevisionen (2011), *Riksrevisorernas årliga rapport 2011.*
- Rothstein, Bo (2011), *Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual.*
- Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.
- Skatteverket (2008), *Månadsuppgift och skattedeclaration.*
- Socialförsäkringsutredningen (2005), *Samtal om socialförsäkring Nr 1 Vad är försäkring?*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU1, *Allmänna motioner om socialavgifter.*
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2010/11:SfU11, *Vissa ändringar i sjukförsäringen.*
- SOU 1972:60, *Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m.m.* Betänkande från Sjukpenningutredningen.
- SOU 1981:22, *Sjukersättningsfrågor.* Betänkande av sjukpenningkommittén.
- SOU 1995:149, *Försäkringskydd vid sjukdom.* Delbetänkande av sjuk- och arbetsskadekommittén.
- SOU 1996:113, *En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering.* Slutbetänkande av Sjuk- och arbetsskadekommittén.
- SOU 1996:150, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring.* Slutbetänkande av Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM.
- SOU 1997:85, *Förmån efter inkomst, Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst.*