

Socialdepartementet

Försäkringskassans svar på DS 2020:24 Införandet av en familjevecka påbörjas

(S2020/08073)

Försäkringskassan har granskat förslagen utifrån sin uppgift att administrera föräldraförsäkringen. Försäkringskassan vill framhålla att det är av stor betydelse att beslut om reformen fattas i god tid för att ge så goda förutsättningar som möjligt för genomförandet. Från det att beslut fattats tar det ca 14 – 16 månader att förbereda organisationen, rekrytera medarbetare, ta fram styrande och stödjande dokument samt utveckla IT-stöd och extern information. Om beslut inte kan fattas förrän i samband med budgetpropositionen bedömer Försäkringskassan att ett ikraftträdande är möjligt tidigast hösten 2022.

3.1.2 De två föräldrapenningsförmånerna

Beräkning av förmånerna skiljer sig åt

I promemorian anges att tillfällig föräldrapenning beräknas på den del av inkomsten som inte överstiger 7,5 prisbasbelopp och att det för 2020 motsvarar 354 750 kronor. Eftersom beloppet avrundas till närmaste lägre hundratal blir inkomsten istället 354 700 kronor för 2020.

4.2 Föräldrars förvärvsfrekvens är hög

Familjedagpenning kan tas ut som halv eller hel omfattning, där föräldrar med gemensam vårdnad tilldelas tre dagar vardera per år och föräldrar med egen vårdnad tilldelas sex dagar per år. Ett syfte med familjedagpenningen är att förmånen ska främja heltidsarbete, vilket kan vara en utmaning att uppnå då 25 procent av föräldrarna har svårt att förena arbete med familjeliv varje vecka (figur 4.2 i skrivelsen). Om ovan är anledningen till att man väljer att jobba deltid, är det tveksamt om 1 – 6 dagar per år med familjedagpenning skulle påverka möjligheten.

5.2 Grundläggande förutsättningar för rätt till familjedagpenning

Studerande och arbetslösa som arbetar deltid ska ha rätt till familjedagpenning. Ersättning ska då beräknas på skyddad SGI vilket framkommer i promemorian. Studerande och arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har en skyddad SGI, men den är vilande. Försäkringskassan önskar ett förtydligande om ersättningen i dessa lägen ska betalas på vilande SGI (som föräldrapenning) eller på studietids-SGI (som vid tillfällig föräldrapenning).

I socialförsäkringsbalkens (SFB) kap. 108 framgår tillämpligt regelverk för återkrav och ränta. Någon beskrivning om detta framgår dock inte i promemorian trots att det är ett viktigt område att hantera dessa bestämmelser.

5.3 Förmånstid

Tilldelningen av dagar

Det framgår i promemorian att en vårdnadshavare inte ska få en pott med dagar vid ingången av varje kalenderår, utan Försäkringskassan ska vid varje ansökningstillfälle ta ställning till om det finns dagar kvar att lämna familjedagspenning för, utifrån den situation som råder vid ersättningsdagen och det antal dagar som redan har lämnats till föräldern under året i fråga. Detta innebär bl.a. att om en förälder som har haft ensam vårdnad om ett barn har tagit ut sina sex/tre/två dagar, och vårdnaden därefter ändras under året så att den blir gemensam, får den andra föräldern tre/två/en dag, utan hänsyn tagen till att den andra förälder använt samtliga dagar. Försäkringskassan anser att det vore en fördel om detta tydligare framgick direkt av lagtexten.

5.5 Förmånsnivåer

Det anges i promemorian att när en arbetslös förälder arbetar vid sidan om arbetssökandet ska familjedagspenning lämnas utifrån förvärvsarbetets omfattning, dvs. om föräldern avstår helt från sitt förvärvsarbete kan hel ersättning lämnas. Ersättningen kan även komma att beräknas på en skyddad SGI, om föräldern har en sådan. Försäkringskassan önskar förtydligande om detsamma gäller för andra grupper som arbetar deltid och skyddar sin SGI genom exempelvis studier, uttag av föräldrapenning eller korttidsarbete. Vid korttidsarbete uppkommer frågan om man ska bedöma tiden som den försäkrade avstår arbete i förhållande till den tid hen skulle ha arbetat enligt ordinarie schema, eller i förhållande till den tid hen skulle ha arbetat enligt den förkortade arbetstiden.

5.6 Föräldraledighet med föräldrapenning

Det ska finnas möjlighet för en vårdnadshavare som har ensam vårdnad att avstå dagar med familjedagspenning till annan förälder och att vårdnadshavaren godkänner detta på samma sätt som nu sker vid överlåtelse inom den tillfälliga föräldrapenningen. I promemorian framgår det dock att det kan finnas sådana situationer, t.ex. för att en förälder som rätt till familjedagspenning har avstått till har ansökt om ersättning för tid som infaller längre fram. Om vårdnadshavaren ångrar att den godkänt avståendet och ersättning för dagen inte är utbetalad, så ska den också kunna återtas. Någon sådan tillämpning finns dock inte inom tillfällig föräldrapenning och Försäkringskassan önskar därmed ett förtydligande. Detta medför även en ökad handläggnings- och administration för Försäkringskassans hantering.

De framkommer att den försäkrade som önskar ta ut familjedagspenning på halvtid men avstår helt ifrån sitt arbete ska kunna öka sitt uttag av föräldrapenning. Om den försäkrade inte vårdar barnet som hen har föräldrapenning för i samma omfattning,

bör detta inte vara möjligt. Inte heller för föräldrar som har partiell ersättning i form av exempelvis närståendepenning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning bör en utökning av annan dagersättning vara möjlig. Detta medför att den flexibilitet som annars finns inom föräldraförsäkringen saknas. Konsekvensen av de begränsade val som föreslås avseende omfattning kan påverka familjernas ekonomi negativt och kan upplevas som mer otillgänglig.

5.8 Övriga ändringar i socialförsäkringsbalken

SGI-skydd

Som anförs i promemorian har Försäkringskassan i ett rättsligt ställningstagande, RS 2018:06, intagit ställningen att SGI-skydd ska anses föreligga när en försäkrad får vissa förmåner som baseras på SGI. För att även familjedagspenning ska ge SGI-skydd kommer det aktuella rättsliga ställningstagandet att behöva revideras. Det innebär att SGI-skyddet utvidgas av Försäkringskassan istället för av lagstiftaren, som ju bör vara att föredra. Med tanke på förarbetsuttalanden om att utvidgning av SGI-skydd ska göras restriktivt, blir frågan om detta är en lämplig ordning.

Ett problem med att frågan om SGI-skydd i denna situation endast regleras i ett rättsligt ställningstagande är även att detta endast är bindande för Försäkringskassan. Det vore i stället önskvärt om lagstiftaren i lag anger vad som gäller ur SGI-skyddssynvinkel vid uttag av förmån som baseras på SGI.

5.10 EU-frågor och andra internationella frågor

Vad gäller klassificeringen av förmånen kan konstateras att gränsdragningen mellan familjeförmåner och förmåner vid moderskap/faderskap kan vara svår att dra. Det beror på att det i förordningen saknas en definition av moderskaps/faderskapsförmåner, att nationella förmåner kan vara en blandning av de två och att EU-domstolen gjort en vidsträckt tolkning av begreppet familjeförmåner. EU-domstolen har i sin praxis klassificerat även förmåner som kompenserar inkomstbortfall som familjeförmåner (jfr C-275/96 *Kuusijärvi* och C-347/12 *Wiering*). Förmåner som kompenserar inkomstbortfall är annars sådana som typiskt sett kan ses som moderskaps/faderskapsförmåner. En viktig sak att poängtera är dock att det i domarna har handlat om förmåner som *även* kan utges till föräldrar som inte arbetar, dvs. där det inte finns något inkomstbortfall att kompensera. Detta kan ha varit en förklaring till att EU-domstolen valt att klassificera förmånerna som familjeförmåner, eftersom förmånen då kan sägas ha som syfte att allmänt kompensera för familjens utgifter (snarare än att enbart ersätta föräldrars inkomstbortfall).

Ett argument i promemorian för att klassificera förmånen som en familjeförmån är förmånens syfte. Angående syftet anges att ”familjeveckan syftar till att underlätta för föräldrar som förvärvsarbetar att kombinera arbetsliv och familjeliv, förbättra förutsättningarna för föräldrar att förvärvsarbeta och att ge föräldrar till något äldre barn bättre möjligheter att i vissa utpekade situationer vara lediga tillsammans med barnen” (s. 116). Att möjliggöra för föräldrar att kombinera arbete och familjeliv torde dock vara ett övergripande syfte bakom de flesta länders föräldraförsäkringar, varav vissa klassificeras som moderskaps/

faderskapsförmåner enligt förordningen. Syftet utesluter alltså inte en annan klassificering än som familjeförmån.

I det nu aktuella förslaget betonas att: ”*ersättningen kompenserar för föräldrarnas inkomst-bortfall. Förmånen är en individuell förmån som kan lämnas till barnets vårdnadshavare. Den är arbetsbaserad och utgår från vårdnadshavarnas enskilda anställningsförhållanden och individuella sjukpenninggrundande inkomster. Familjeveckan skiljer sig från exempelvis föräldrapenningen genom att det enbart är en förälder som faktiskt avstår från förvärvsarbete den aktuella tiden som kan komma i fråga för förmånen och därmed kan inte en förälder som inte arbetar omfattas av förmånen*” (s. 117).

Att förmånen kompenserar inkomstbortfall och att den endast kan utges till förälder som förvärvsarbetar talar för att förmånen inte självklart är att se som en familjeförmån utan att man borde överväga om den inte är att ses som en förmån vid moderskap/faderskap. Att samordna förmånen som en familjeförmån innebär att artikel 68 blir tillämplig, vilket förefaller mindre lämpligt med en förmån som den aktuella. Även om Wieringdomen innebär att föräldrapenningförmåner hamnar i en egen ”korg” vid samordning, så innebär artikel 68-samordning att förmånen i så fall ska samordnas med familjeförmåner av föräldrapenningstyp från andra medlemsstater.

6.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

Effekter för statliga myndigheter

Försäkringskassan bedömer att förberedelser, i enlighet med promemorian för ett tillräckligt effektivt IT-system avseende ansökansförfarande samt ärendehantering som möjliggör automatiserad handläggning, tar 14 – 16 månader från det att beslut har fattats. Även förberedelser i form av rekrytering av medarbetare samt att ta fram styrande och stödjande förutsättningar som stödjer tillräcklig kvalitet och säkerhet kräver motsvarande tid. Tidpunkt för beslut om budgetpropositionen har en direkt relation till kostnaden för Försäkringskassan att handlägga och administrera förmånen samt att motverka felaktiga utbetalningar. En effektiv handläggning och administration av förmånen skulle innebära att ca 200 nya årsarbetskrafter behövs för förmånen medan en kortare tid av förberedelser skulle innebära upp till ca 500 årsarbetskrafter samt en större risk avseende felaktiga utbetalningar genom den mänskliga faktorn. Även förmånens utformning påverkar handläggnings- och den administrativa kostnaden.

Ett förslag om ikraftträdande till den 1 april 2022 riskerar i dagsläget att innebära mindre effektiva IT-system. Det får till följd att hanteringen blir mycket mer manuell och antalet handläggare behöver dubblas. Om beslut inte kan fattas förrän i samband med budgetpropositionen ser Försäkringskassan att ett ikraftträdande är möjligt tidigast hösten 2022.

6.4.1, 6.4.2 och 6.5.2 Jämställdhet, integrationspolitiskt mål och konsekvenser för barn

Försäkringskassan noterar att förslaget inte kommer att omfatta alla barn. Barn till föräldrar som är arbetssökande och exempelvis deltar i ett arbetsmarknads-politiskt program på heltid omfattas inte. Detta innebär att föräldrar som är utrikes födda omfattas i mindre utsträckning av förslaget än inrikes födda och ensamstående kvinnor omfattas i mindre utsträckning än andra föräldrar med barn i det aktuella åldersspannet.

Barn och föräldrar i dessa grupper får alltså i mindre utsträckning del av de positiva effekter som förslaget syftar till att uppnå.

Försäkringskassan noterar också att förslaget är avgränsat på så sätt att även de föräldrar som har arbeten som tillåter en flexibilitet i arbetstidens förläggning kommer att omfattas och kunna få del av de positiva effekter som avses med förslaget. För dessa föräldrar torde samma resonemang som förs avseende möjlighet att planera sin tid för gruppen arbetssökande gälla. För den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid kan flexibiliteten vara lika begränsad som för en förvärvsarbetande i vissa sektorer och yrken i så mening att deltagaren förutsätts vara på plats fasta tider, men dessa omfattas inte av förslaget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Alexandra Wallin och verksamhetsutvecklare Rebecka Samuelsson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Rebecka Samuelsson