

SOU 2012:47 Harmoniserat inkomstbegrepp- Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkring

Sammanfattning

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) lämnar i detta remissyttrande vissa övergripande synpunkter på delbetänkandet. Att införa en arbetslöshetsförsäkring baserad på rapportering av månadsuppgifter skulle medföra flera fördelar, oavsett om försäkringen baseras på inkomst eller arbetad tid. IAF bedömer dock att det ur såväl integritets- som effektivitetssynpunkt kan vara svårt att motivera att arbetsgivare, utöver uppgift om inkomst, även ska föra in uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften. I en arbetslöshetsförsäkring byggd på inrapportering av enbart inkomstuppgifter är det nödvändigt med väl utbyggda kontrollfunktioner. Vid införande av ett enhetligt inkomstbegrepp bör enligt IAF:s mening övervägas att tydliggöra var gränsen går mellan inkomstbegreppet som avser kvalificeringsvillkoret och inkomstbegreppet som avser normalinkomsten. Beträffande deltidsarbetslösa konstaterar IAF att den framtagna modellen som bygger på inkomstuppgifter kan leda till flera ersättningsberättigade timmar än med dagens system. För att förebygga ett felaktigt utnyttjande av försäkringen i ett sådant system blir det viktigt med kontrollfunktioner och tydliga bestämmelser om vilka inkomstbortfall som ska täckas. Det framgår inte klart av delbetänkandet om kommittén har för avsikt att föreslå att arbetslöshetsförsäkringen görs om till en månadsförsäkring. Konsekvenserna av en sådan förändring bör utredas vidare, liksom förutsättningarna för en harmonisering med socialförsäkringen i detta avseende.

Vad bör ingå i månadsuppgiften (kapitel 3)

I betänkandet redovisar kommittén i enlighet med sitt uppdrag två alternativa handlingsstrategier utifrån det förslag som Månadsuppgiftsutredningen lämnat i sitt betänkande Månadsuppgifter –

snabbt och enkelt¹. En av de möjliga handlingsstrategierna är att omformulera arbetslöshetsförsäkringens regelverk så att det i högre utsträckning än i dag bygger på uppgifter om tidigare inkomster i stället för på tidigare arbetad tid. Denna handlingsstrategi, som presenteras i kapitel 12, bygger på att månadsuppgifter ska lämnas med samma innehåll som i det förslag som Månadsuppgiftsutredningen lämnat. Den andra handlingsstrategin, som behandlas i kapitel 13, är att förändra månadsuppgiftens innehåll så att även uppgifter om arbetad tid samlas in.

Som IAF påpekat i sitt remissvar angående Månadsuppgiftsutredningens betänkande skulle det sannolikt leda till administrativa lättnader för arbetsgivarna om det införs ett system för rapportering av månadsuppgifter som medför att arbetsgivarintyget i dess nuvarande form kan avskaffas. En övergång till ett sådant system skulle därmed sannolikt också avsevärt korta av handläggningstiderna för ärenden om arbetslöshetsersättning jämfört med dagens förhållanden². En annan fördel, som IAF har framhållit i en rapport till regeringen, är att möjligheten till efterhandskontroller av utbetald ersättning också skulle förbättras genom att arbetsgivare månatligen rapporterar in uppgifter för varje anställd. Även risken med oriktiga eller falska intyg skulle kunna försvinna³. IAF gör bedömningen att de nu uppräknade fördelarna uppkommer, oavsett om ett framtid system för rapportering av månadsuppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen baseras på inkomst eller arbetad tid.

Även om det är tekniskt möjligt att föra in uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften, skulle den delen av månadsuppgiften dock endast ha betydelse för de personer som söker eller uppbär arbetslöshetsersättning. Merparten av de lämnade uppgifterna skulle aldrig komma till användning, eftersom de endast har betydelse för ansökan om och beräkningen av arbetslöshetsersättningen. För arbetsgivare skulle det dessutom komma att innebära en högre belastning och ett i många fall onödigt stort informationslämnande. Ur såväl integritets- som effektivitetssynpunkt kan det därför vara svårt att motivera att arbetsgivare, utöver uppgift om inkomst, även ska föra in uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften.

För att minska betydelsen av uppgifter om arbetad tid och istället använda månadsuppgifter med inkomst som grund för bedömningen av vem som är kvalificerad för ersättning och hur mycket ersättning som ska betalas ut krävs emellertid en genomgående reform av hela arbetslöshetsförsäkringssystemet. IAF anförde redan i sitt tidigare nämnda

¹ SOU 2011:40

² IAF:s remissvar den 1 november 2011, dnr 2011/534.

³ IAF:s rapport 2010:5 Arbetsgivarintyget – analys och förslag till ändringar, dnr 2010/185 T3.

remissvar angående Månadsuppgiftsutredningens betänkande att en stor del, och dessutom de centrala delarna, av regelverket i så fall kommer att behöva förändras. I en bilaga till det remissvaret redovisas även en förteckning över de paragrafer i lagen och förordningen om arbetslöshetsförsäkring som skulle behöva ändras om uppgifter om arbetad tid inte inhämtas från arbetsgivarna. Denna omständighet utesluter självfallet inte att lagstiftaren kommer fram till att arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras på ett grundläggande sätt och i stället bygga på inkomstuppgifter.

Ett framtida system som exkluderar både arbetsgivarintyg och månatlig inrapportering av uppgifter om arbetad tid bygger på att ersättning betalas ut för det arbetsutbud som den arbetslösa själv deklarerar. I ett sådant system blir väl utbyggda kontrollfunktioner mycket viktiga. Annars uppkommer ökad risk för felaktigt utnyttjande av försäkringen.

Inkomstbegreppet (kapitel 4)

Ett enhetligt inkomstbegrepp täcker såväl normalinkomsten som kvalificeringsvillkoret för rätt till arbetslöshetsersättning. Detta kan skapa begreppsförvirring, eftersom kvalificeringsvillkoret även fortsättningsvis enligt kommittén ska omfatta, förutom inkomst även en anknytning till arbetsmarknaden. Det bör därför enligt IAF övervägas om inte gränsen mellan inkomstbegreppet som avser kvalificeringsvillkoret och inkomstbegreppet som avser normalinkomsten bör tydliggöras.

Grundbeloppet (Avsnitt 12.2)

När det gäller frågan om formen för grundbeloppet har IAF ingenting att invända mot det som anförs i betänkandet. Tilläggas kan dock att Arbetslöshetskassan Alfa tar ut en avgift för administrationen av grundbeloppet. För närvarande uppgår avgiften till 24 kr för varje helt arbetslös dag. Avgiften medför att det grundbelopp som den arbetslösa får minskar och den faktiska ersättningen blir på det sättet lägre.

Ersättningen för deltidsarbetslösa (avsnitt 12.3)

Enligt utredningen ska någon normalarbetstid inte beräknas i en arbetslöshetsförsäkring som bygger på inkomstuppgifter. De ersättningsberättigade timmarna kan då bli betydligt fler vid deltidsarbetslöshet i den framtagna modellen, eftersom även arbetsutbud som överstiger den sökandes normalarbetstid, till skillnad från med dagens regelverk, beaktas när antalet arbetslösa timmar ska ersättas.

Det är, enligt IAF, viktigt att arbetslöshetsförsäkringen behåller sin ställning som en omställningsförsäkring vid ofrivillig arbetslöshet. I ett system där

ersättning betalas ut för det arbetsutbud som den arbetslösa deklarerar själv blir kontrollfunktioner viktiga, inte minst när det gäller deltidsarbetslösa. Det behöver också tydliggöras vilka inkomstbortfall som ska täckas av försäkringen. I annat fall uppkommer ökad risk för felaktigt utnyttjande av försäkringen.

Också för deltidsarbetslösa som uppbär grundbelopp minskas ersättningsbeloppet med administrationsavgiften.

Vecko- eller månadsförsäkring?

Idag är försäkringen utformad som en veckoförsäkring. Rätten till ersättning baseras på innehållet i kassakorten där den arbetslösa deklarerar sin arbetade tid och ansöker om ersättning för högst fem av veckans sju dagar.

Dagersättningarna inom socialförsäkringen utgår däremot för veckans alla sjukdagar.

Det framgår inte klart av delbetänkandet om kommittén har för avsikt att föreslå att arbetslöshetsförsäkringen görs om till en månadsförsäkring, med till exempel bestämd utbetalningsdag. Konsekvenserna av en sådan förändring bör utredas vidare, liksom förutsättningarna för en harmonisering med socialförsäkringen i detta avseende.

Hanteringen av skyddsvärda situationer (kapitel 7)

Hanteringen av efterskyddstider och skyddsvärda situationer i de båda försäkringarna är i dag olika.

I delbetänkandet anges att efterskyddet för den sjukpenninggrundande inkomsten kan fortsätta att finnas kvar under tre månader, men det föreslås att skyddet gradvis trappas ner som i arbetslöshetsförsäkringen.

IAF vill erinra om att de så kallade efterskydden i försäkringarna är konstruerade på helt olika sätt. Efterskyddstiden för SGI är reglerad i 6 kap 8 § socialförsäkringsbalken, och sträcker sig tre månader efter den dag då arbetet upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande. Arbetslöshetsförsäkringens skyddstid om sex månader med den gradvisa nedtrappningen är i dag en naturlig följd av arbetsvillkorets sex månader under ramtiden.

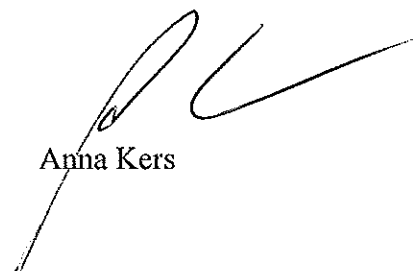
Övrigt

IAF instämmer i kommitténs bedömning att det mot bakgrund av få framförda konkreta förslag i delbetänkandet är svårt att dra några slutsatser om hur graden av harmonisering mellan trygghetssystemen kommer att förändras vid en eventuell framtida reform.

I detta ärende har generaldirektör Anne-Marie Qvarfort fattat beslut. Verksjuristen Anna Kers har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjurist Carina Karlsson, utredaren Joakim Lindström, utredaren Jonas Eriksson samt chefsjuristen Lars Seger deltagit.



Anne-Marie Qvarfort



Anna Kers