

*Datum*  
2011-11-03

*Diarienummer*  
2011-115

Finansdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40)

(diarienummer Fi2011/2588/S3)

### Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillstyrker förslagen (i) att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst som lämnas för varje kalenderår i stället ska lämnas för varje månad, avsnitt 8.2.1, och (ii) att ge Försäkringskassan direktåtkomst till månadsuppgifterna när det gäller bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och beslut om bostadsbidrag, avsnitt 13.3.

ISF är positiv till förslagen (i) att ersättning ska periodiseras på den period som ersättningen avser, avsnitt 8.2.6, och (ii) att uppgift om sjuklön och kompletterande ersättningar vid föräldraledighet och sjukdom ska särredovisas och periodiseras på den period ersättningen avser, avsnitt 8.2.10. ISF anser emellertid att förslagen i nuvarande form inte är tillräckliga för att månadsuppgiften ska kunna utgöra ett tillräckligt gott underlag för en SGI baserad på faktiska inkomster, och kan därmed inte tillstyrka förslagen.

ISF avstyrker förslagen (i) att uppgift om frånvaro och arbetad tid inte ingår i månadsuppgiften, avsnitt 9, och (ii) om tidpunkten för föreslagna bestämmelsernas ikraftträdande, avsnitt 21.1.

ISF anser även att Pensionsmyndigheten bör anges som mottagare av månadsuppgiften med direktåtkomst för beslut om äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

### Övergripande synpunkter

ISF är positiv till att kontrolluppgifter inrapporteras månatligen i stället för årligen. Uppgiften skulle vara till stor nytta i socialförsäkringsadministrationen. ISF har emellertid synpunkter på innehållet i den föreslagna månadsuppgiften, vilket beskrivs i kommande avsnitt.

Ett användningsområde som inte nämns i betänkandet är vad månadsuppgiften skulle betyda för analys och forskning kring socialförsäkringen. Månadsuppgiften som sådan ger nya möjligheter att studera arbetsutbudet, vilket skulle komma till stor nytta inom till exempel arbetsmarknadsforskning. Exempelvis har man länge fokuserat på utformningen av bidragssystem, bidragsberoende bland vissa grupper och incitamenten till arbete. Om även arbetad tid skulle ingå i månadsuppgiften, skulle det ge helt nya möjligheter att studera dessa frågor. Detaljerade uppgifter om sjuklön och ersättningar från avtalsförsäkringar för samtliga försäkrade skulle vidare möjliggöra att bättre än tidigare skapa en samlad bild över hur de försäkrade använder sjuk- och föräldraförsäkringen, och studera hur den allmänna försäkringen och avtalsbaserade försäkringar fungerar tillsammans.

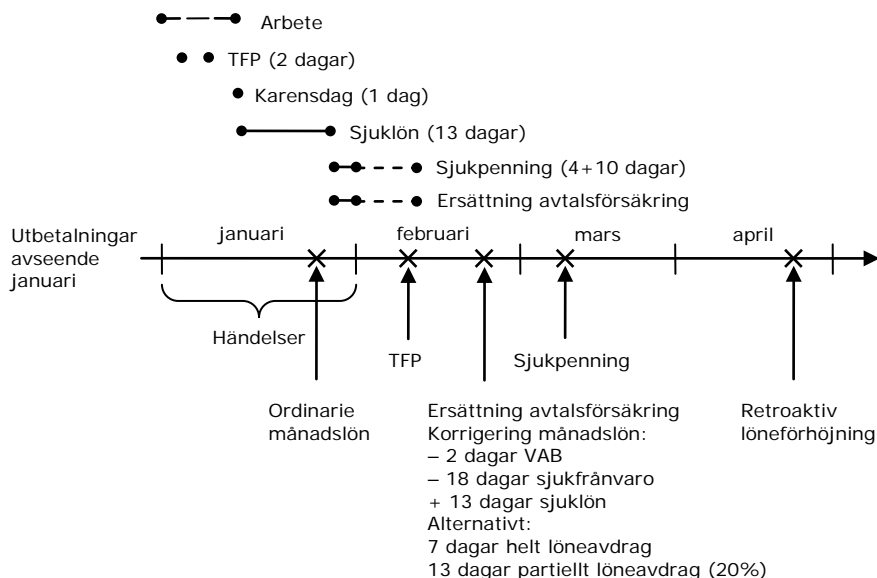
## En sjukpenninggrundande inkomst baserad på faktiska inkomster

Innan förslagen diskuteras närmare följer i detta avsnitt en beskrivning av grundläggande förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att månadsuppgiften ska kunna utgöra ett komplett inkomstunderlag för fastställandet av en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) baserad på historiska faktiska inkomster, i stället som för i dag på ett antagande om framtida inkomster. I direktivet angavs detta som en bakgrund till uppdraget. Det framgår också tydligt i betänkandet att avsikten är att månadsuppgiften ska kunna användas till detta, om ett system med historisk SGI införs.

En möjlig modell för en historisk SGI vore att låta inkomster intjänade under en ramtid på exempelvis sex eller tolv kalendermånader före försäkringsfallet ingå i inkomstunderlaget, inklusive inkomstrelaterade ersättningar från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. Ersättningarna måste i sådana fall kunna hänföras till den månad ersättningen avser. Ett inkomstunderlag som skulle baseras på alla ersättningar som utbetalas under en ramtid enligt kontantprincipen skulle inte kunna användas, med anledning av retroaktiva utbetalningar och andra administrativa rutiner i olika system. SGI:n för en enskild skulle av administrativa skäl kunna bli känslig för tidpunkten för försäkringsfallet, vilket vore en oacceptabel konsekvens för en legitim försäkring. Detsamma gäller om olika principer för periodisering skulle användas hos arbetsgivare och Försäkringskassan. Samtliga ersättningar måste således kunna periodiseras på den tid som avses för att kunna användas för detta ändamål. En rätt utformad månadsuppgift skulle möjliggöra detta.

Nedan redovisas ett hypotetiskt exempel på vilka ersättningar som kan gälla en månad och hur dessa utbetalas, för att illustrera den komplexitet som systemet behöver hantera. I detta exempel utbetalas lön för utfört arbete, tillfällig föräldrapenning (TFP) vid vård av sjukt barn (VAB), sjuklön från arbetsgivare, ersättning från avtalsförsäkring och sjukpenning från Försäkringskassan för händelser som ägde rum under en månad. För att få en fullständig bild över inkomsten för januari behöver uppgifter i det här exemplet samlas in under fyra månader. Retroaktiva ersättningar från arbetsgivare och myndigheter kan komma ännu senare.

Figur 1. Exempel på en individs ersättningar under en månad och tidpunkten för dess utbetalningar



I januari utbetalar arbetsgivaren i detta exempel den ordinarie månadslönen avseende januari. Korrigeringar av den utbetalda månadslönen för olika frånvaroperioder görs i februari (i vissa fall hinner några av dessa dras av redan i januariutbetalningen). Hur korrigeringar av månadslön vid frånvaroperioder registreras i olika lönesystem kan säkert variera. Det vanligaste är troligtvis att perioder med sjuklön registreras genom att göra ett nettoavdrag på den lön som gått ut (20 procent). Andra lönesystem hanterar möjligen frånvaro genom att dra ifrån hela den tidigare utbetalda lönen för frånvarodagarna, och sedan lägga till hela sjuklönen. Sjuklönen kan på så vis enkelt redovisas som en egen post. Beroende på kollektivavtalsområde tillkommer även kompletterande ersättning vid frånvaro i olika grad från en avtalsförsäkring. Tidpunkten för denna utbetalning kan troligen variera. I april då aprillönen utbetalas, registreras även en retroaktiv löneförhöjning avseende januari till mars. En tredjedel av detta belopp avser därmed januari.

Försäkringskassans utbetalning av tillfällig föräldrapenning och sjukpenning sker i detta exempel också något i efterhand, februari respektive mars. Sjukpenningutbetalningen avser fjorton dagar, men endast fyra dagar under januari. Det totala beloppet för dessa fjorton dagar skulle därmed behöva periodiseras till januari och februari proportionerligt i förhållande till längden på perioden.

Med dessa uppgifter särredovisade kan den sammanlagda ersättningen under januari tas fram, uppdelade på utbetald lön och sjuklön respektive ersättningar från Försäkringskassan. Detta skulle i sådana fall ge goda förutsättningar för att skapa ett hållbart och transparent system med en SGI baserad på faktiska inkomster. Detta är en utgångspunkt i de synpunkter som lämnas på förslagen.

### 8.2.1 Vilka inkomstslag ska månadsuppgiften omfatta?

ISF tillstyrker förslaget om att intäkter i inkomstslaget tjänst lämnas varje månad i stället för år.

### 8.2.6 Periodiseringsunderlag

ISF är positiv till förslaget att ersättning ska periodiseras på den period som ersättningen avser. Att detta görs är en förutsättning för att månadsuppgiften ska kunna användas för beslut om SGI baserad på faktiska historiska inkomster. ISF anser emellertid att förslaget såsom beskrivet inte är tillräckligt för att månadsuppgiften ska kunna utgöra ett tillräckligt gott underlag för detta ändamål. Förslaget behöver utvecklas och i nuvarande utformning kan det inte tillstyrkas. Motiveringen till detta följer nedan.

Som beskrevs inledningsvis förutsätter en historisk SGI att ersättningar kan hänföras till den kalendermånad som ersättningen avser, det vill säga den månad då arbetet utfördes eller frånvaron ägde rum. Detta framstår också som ett av syftena med förslaget. Hur detta är tänkt att gå till är dock oklart.

Till att börja med framgår det inte av förslaget om det med *period* avses kalendermånader (exempelvis 1101–1103) eller dagar (exempelvis 110121–110220). För att utbetalda månadslöner ska kunna periodiseras till den månad som avses, är det tillräckligt med uppgift om vilken/vilka månader ersättningen avser. Avser utbetalningen en längre period, exempelvis vid en retroaktiv löneförhöjning, kan beloppet fördelas proportionerligt till rätt månader. Detta förutsätter dock att ordinarie månadslön och retroaktiv lön särredovisas. Om detta inte görs fördelas den ordinarie månadslönen på för många månader och underlaget blir missvisande. Detta framgår inte av förslaget och behöver förtydligas.

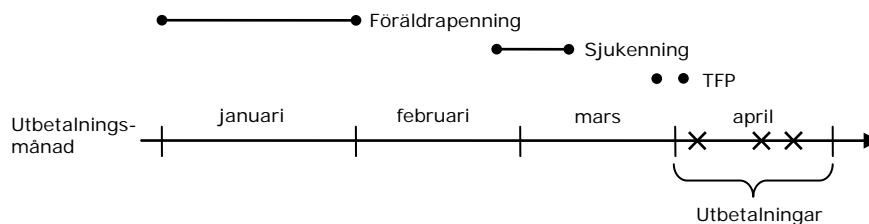
Även löneavdrag för ersättningsberättigade respektive ej ersättningsberättigade frånvaroperioder från Försäkringskassan behöver särredovisas och periodiseras till rätt månad (se kommentarer till figur 1). Av beskrivningen i avsnitt 9 att döma verkar det inte vara tänkt att någon sådan särredovisning ingår i förslaget, men det skulle behöva förtydligas. Utan särredovisning kommer vissa dagar i månader som innehåller både månadslön och sjukpenning att räknas dubbelt. På samma sätt skulle ersättning under vissa dagar inte räknas alls för månader då avdrag görs. För detta ändamål skulle dock uppgift om start- och slutdag tillsammans med belopp behövas. Löneavdrag vid frånvaro som görs vid ett tillfälle kan avse flera månader, där beloppet ska fördelas olika till respektive månad (se motsvarande exempel för sjukpenning i figur 1). Detta kan inte göras om det endast av månadsuppgiften framgår vilka månader som avdraget avser.

När det kommer till dag ersättningar som Försäkringskassan betalar ut, blir det än mer komplicerat. En stor del av alla utbetalningar som Försäkringskassan gör avser helt eller delvis annan tid än den aktuella månaden, dels med anledning av utbetalningsrutiner, dels med anledning

av retroaktiva utbetalningar vid långa handläggningstider och korrigeringar av tidigare utbetalningar. Utbetalningsrutinerna i pågående ärenden, vid exempelvis föräldrapenning och sjukpenning, är sådana att utbetalningar görs en gång i månaden omkring den 21:a i månaden, och avser perioden 21:a månaden innan till den 20:e den aktuella månaden. En stor del av alla utbetalningar berörs därmed av förslaget att det ska anges vilken period ersättningen avser.

Vidare har alla dag ersättningar från Försäkringskassan som sjukpenning och tillfällig föräldrapenning samma ersättningskod vid inrapporteringen till Skatteverket. Enda undantaget är rehabiliteringspenning, som har samma ersättningskod som aktivitetsstöd. Om det samma månad betalas ut flera olika dag ersättningar som avser olika perioder, är det för det första svårt för Försäkringskassan att veta hur det är tänkt att det ska inrapporteras till Skatteverket med endast en kompletterande uppgift om vilken period som avses, och för det andra svårt för Försäkringskassan att sedermera använda månadsuppgiften vid exempelvis beslut om en historisk SGI. Om månadsuppgiften inte kan användas till detta, är det svårt att se poängen med förslaget. Nedan illustreras ett sådant exempel.

*Figur 2.* Exempel på en individs ersättningar från Försäkringskassans under en månad



I detta exempel får en individ tre utbetalningar från Försäkringskassan under april som avser fyra olika månader. Det kan exempelvis röra sig om en sen tilläggsutbetalning eller korrigering av tidigare ersatt föräldrapenning, en period med sjukpenning som sträcker sig över två månader och två dagar med tillfällig föräldrapenning. Antalet varianter är i princip obegränsat.

Kombinationen av inrapportering enligt kontantprincipen och periodisering efter tid som avses medför att periodiserade uppgifter måste kunna komplettera tidigare lämnade uppgifter. Sådana kompletteringar kan ske långt i efterhand, vilket behöver kunna hanteras.

Det bör övervägas om i första hand Försäkringskassan och möjligen andra utbetalare än arbetsgivare redan i inrapporteringen till Skatteverket ska periodisera ersättningarna till den månad som avses, eftersom detta ändå skulle behöva göras vid en övergång till historisk SGI. Det är detaljrikedomen i transaktionsdata som behövs för att kunna göra denna periodisering på ett tillfredsställande sätt. Det skulle dock kräva stora utvecklingsinsatser för Försäkringskassan. Antalet fält på KU18 skulle i sådana fall behöva utökas.

Sammanfattningsvis finns det flera frågetecken kring förslagets utformning. För det första framgår det inte vad som avses med period. För det andra

framgår det inte hur arbetsgivare ska inrapportera månader som både innehåller ordinarie månadslön samt tillägg och avdrag för tidigare månader. För det tredje framgår det inte hur Försäkringskassan och andra utbetalare ska inrapportera händelser under en månad som avser olika tidpunkter.

Om det med period avses dagar och arbetsgivare skulle särredovisa nämnda komponenter, gör ISF bedömningen att den delen av månadsuppgiften skulle utgöra ett tillräckligt underlag för en SGI baserad på faktiska inkomster, inte annars. Vad gäller den föreslagna lösningen för Försäkringskassan och andra utbetalare ställer sig ISF oavsett ovanstående mycket frågande till om månadsuppgiften såsom föreslagen skulle utgöra ett tillräckligt underlag för en historisk SGI. En stor del av poängen med förslaget om periodisering faller därmed. ISF föreslår att det tas fram ett nytt mer detaljerat beskrivet förslag

### 8.2.10 Vilka nya uppgifter måste lämnas varje månad?

ISF är positiv till förslaget om att låta sjuklön och kompletterande ersättningar vid föräldraledighet eller sjukdom ingå i månadsuppgiften. Även detta är nödvändigt för att månadsuppgiften ska kunna utgöra ett fullgott underlag för beslut om en historisk SGI. Samma frågetecken och invändningar som nämndes under 8.2.6 gäller dock här.

Perioden med sjuklön skulle precis som frånvaroperioder och ersättningar från Försäkringskassan behöva anges som start- och slutdag, och det behöver förtydligas om så är tänkt. För ändamålet forskning (se övergripande synpunkter) vore denna uppgift av stor vikt. Även SCB skulle behöva denna uppgift för att med befintliga produkter helt kunna övergå till månadsuppgiften som källa för konjunkturstatistiken över sjuklöner (KSju). Statistik över sjukfallslängder som i dag tas fram förutsätter dessa uppgifter.

En fråga man kan ställa sig är vidare hur de olika lönesystemen klarar av att särredovisa sjuklön som en egen post, när det i dag är något som ingår i kontant bruttolön m.m. (se figur 1). Det framgår inte om utredningen har gjort någon sådan kartläggning.

## 9 Uppgifter om frånvaro och arbetad tid

ISF avstyrker förslaget om att inte låta uppgifter om frånvaro och arbetad tid ingå i månadsuppgiften. Dessa uppgifter skulle vara till stor nytta, i vissa fall nödvändiga, för socialförsäkringsadministrationen liksom för analysen och forskningen kring socialförsäkringen.

Utredningen menar att förslaget om innehållet i månadsuppgiften med tillfredsställande precision för inkomster till rätt månader och att det för detta ändamål inte finns något behov av uppgift om frånvaro och arbetad tid. Vad gäller frånvaro förutsätter detta dock, som konstaterades under 8.2.6, att de löneavdrag som görs vid frånvaro särredovisas, eftersom denna i normalfallet görs en månad efter det att ordinarie månadslön redan

inrapporterats. Under vilken period frånvaron ägde rum behöver också anges i dagar för att beloppet ska kunna fördelas rätt. Med andra ord behöver frånvaro inrapporteras för att kunna föra inkomster till rätt månad. Givet detta torde marginalkostnaden för att också ange orsak till frånvaro vara marginell. Uppdelning behöver ändå göras på frånvaroperioder som är ersättningsberättigade från Försäkringskassan (exempelvis perioder med ersatt sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning) respektive ersättningsperioder som inte är det (exempelvis karensdagar och sjuklöneperioder). Om dessa i detalj skulle inrapporteras särskilt, skulle uppgifterna även kunna användas vid kontroll av dagersättningar som tillfällig föräldrapenning. Här finns stora möjliga samhällsekonomiska besparingar.

Vad gäller arbetad tid är det uppgifter som skulle vara till stor nytta vid fastställandet av årsarbetstid, vilket utredningen också konstaterar. Årsarbetstid kommer troligen även behövas i ett framtida system med historisk SGI. Arbetad tid skulle i ett sådant system exempelvis kunna användas som ett alternativ till skyddad SGI för kvinnor som går ner i arbetstid under graviditet. Utredningen konstaterar att kostnaden för merparten av företagen skulle vara måttlig. Det bör åtminstone övervägas ett obligatorium för inrapportering av arbetad tid, enligt föreslagen definition (avsnitt 9.2.2), för arbetsgivare med lönesystem.

Det är i sammanhanget också viktigt att undvika en situation där man först tar fram ett IT-system för att genomföra utredningens förslag och sedan måste ersätta det helt eller delvis för att kunna hantera data för arbetad tid och historisk SGI.

### 13.3 Försäkringskassan som mottagare av månadsuppgifter

ISF tillstyrker förslaget att ge Försäkringskassan direktåtkomst till månadsuppgifterna när det gäller bestämmande av SGI och beslut om bostadsbidrag. ISF vill ändå påpeka att direktåtkomst till uppgifterna, beroende på innehåll, kan komma att behövas vid kontroll av dagersättningar och beslut om en eventuell historisk SGI.

### 21.1 Ikraftträdande

ISF avstyrker förslaget om tidpunkten för föreslagna bestämmelsernas ikraftträdande. Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats i detta remissvar bör mer tid läggas på utformningen av månadsuppgiften samt mer tid ges till att förbereda införandet.

## Pensionsmyndigheten som mottagare av månadsuppgiften

ISF anser att även Pensionsmyndigheten bör anges som mottagare av månadsuppgiften med direktåtkomst, eftersom denna skulle kunna komma till stor nytta i handläggningen av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Niklas Österlund har varit föredragande.

Per Molander  
Generaldirektör

Niklas Österlund  
Utredare