

Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare

RIR 2018:1



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-468-1

RIR 2018:1

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: LISA WIKSTRAD

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Fastställande av föräldrapenning för egenföretagare

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans handläggning av föräldrapenningsärenden för egenföretagare. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport inklusive bilagor 1–3. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försäkringskassan.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Jana Fromm har varit föredragande. Revisionsledare Ingvar Önnhage, ämnessakkunnig Tomas Ekerby samt enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Jana Fromm

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Försäkringskassan

FASTSTÄLLANDE AV FÖRÄLDRAPENNING FÖR EGENFÖRETAGARE

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Frågeställningar och avgränsningar	11
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Genomförande och metod	12
2 Regelverket	15
2.1 Allmänt om föräldraförmåner	15
2.2 Kompletterande försäkringar	16
2.3 Inkomstbortfallsprincipen och ersättningsnivåer	17
2.4 Olika regler för anställda och egenföretagare	18
2.5 Förändringar i regelverket	23
2.6 Försäkringskassans organisatoriska indelning	24
3 Tidigare forskning och utredningar	26
4 Egenföretagares nyttjande av föräldrapenningen	28
4.1 Uttag av föräldrapenning	28
4.2 Ersättningsnivåer	29
4.3 Fördelning mellan föräldrarna	30
5 Riksrevisionens iakttagelser	32
5.1 Handläggares förutsättningar	32
5.2 Försäkringskassans kommunikation med egenföretagare	39
5.3 Förutsägbarheten i ersättningen	46
5.4 Summering	51
Referenslista	53
Bilaga 1. Använt statistikunderlag	56
Bilaga 2. Egenföretagares uttag av föräldrapenning – kompletterande statistik	58
Bilaga 3 Analys av samband mellan SGI och historisk inkomst	62

FASTSTÄLLANDE AV FÖRÄLDRAPENNING FÖR EGENFÖRETAGARE

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans handläggning av föräldrapenningsärenden för egenföretagare. Fokus i granskningen har varit handläggningen av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i samband med uttag av föräldrapenning.

Bakgrund och motiv

De allmänna trygghetssystemen rymmer både generella och behovsprövade bidrag samt inkomstrelaterade ersättningar. En grundläggande princip för de inkomstrelaterade ersättningarna är att individen ska få gott skydd för inkomstbortfall, exempelvis vid föräldraledighet. Båda föräldrarna ska genom föräldraförsäkringen kunna kombinera föräldraskap med förvärvsarbete och barnet ska få tillgång till båda sina föräldrar.

Hur stor ersättning individen får i den inkomstrelaterade delen baseras på hens SGI, som är den inkomst individen kan förväntas få för eget arbete framöver. Regelverket kring fastställande av SGI för egenföretagare är mer komplext och administrativt krävande än för de flesta anställda. Det beror framför allt på svårigheten att bedöma framtida inkomster för egenföretagare. Regelverket ger ett stort bedömningsutrymme för den enskilda handläggaren hos Försäkringskassan. Syftet är att skapa flexibilitet för att uppskatta det faktiska inkomstbortfallet genom att ta hänsyn till individuella omständigheter. Med ett stort bedömningsutrymme följer dock risker för brister i likvärdig regeltillämpning om inte handläggarna på Försäkringskassan ges rätt förutsättningar.

En likvärdig, tydlig och förutsägbar regeltillämpning är av stor vikt för förtroendet för Försäkringskassan och är ett viktigt kriterium på ett socialt hållbart socialförsäkringssystem. Det är viktigt att Försäkringskassan är tydlig i sin information till de försäkrade. Informationen måste finnas lättillgänglig och det måste vara transparent och förutsägbart för individen på vilka grunder besluten är fattade.

Om de försäkrade upplever det som osäkert vilken ekonomisk ersättning de kommer att få vid föräldraledighet kan det påverka nyttjande av föräldraförmåner och undergräva förtroendet för de allmänna försäkringarna. Riksrevisionen anser därför att det är angeläget att granska föräldrapenningen för egenföretagare, speciellt med fokus på fastställande av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Syftet med Riksrevisionens granskning är att undersöka om handläggningen av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) i samband med uttag av föräldrapenning är förutsägbar och tydlig. Granskningen avgränsas till

handläggningen för egenföretagare (oavsett företagsform) vid uttag av föräldrapenning med anledning av barns födelse.

Inom ramen för granskningen undersöks om handläggare har rätt förutsättningar för en likvärdig handläggning och om Försäkringskassans information till egenföretagare är tydlig. Vidare undersöks om det finns brister i förutsägbarheten när det gäller ersättningen som egenföretagare får vid uttag av föräldrapenning.

Utrymme att förbättra handläggares förutsättningar

Försäkringskassans handläggare har, trots ett regelverk med stort bedömningsutrymme, förhållandevis goda förutsättningar för en likvärdig handläggning. Det finns dock utrymme för förbättring.

Handläggare har goda möjligheter att få hjälp och stöd i bedömningarna och enheten för särskilt utredningskrävande ärenden har även fokuserat på likabedömning. Utan en kvalitetsuppföljning av ärenden som rör egenföretagare är det dock svårt att säga om handläggningen i praktiken är likvärdig. Försäkringskassan bör därför göra en kvalitetsuppföljning av handläggningen av SGI för egenföretagare. Med anledning av att skillnader i förutsägbarhet i ersättningen mellan män och kvinnor har observerats, bör kvalitetsuppföljningen göras med ett genusperspektiv. Uppföljning bör ha fokus på vilken typ av underlag som har använts för att fatta beslut och följa upp hur kontakten med de försäkrade ser ut i handläggningen.

Verksamheten skulle även vinna på en systematiserad återkoppling från omprövningsenheten. Det skulle tydliggöra eventuella brister i handläggningen men även stärka handläggare i deras bedömningar när beslut inte ändras. Det kan även ge en indikation på när omprövningar skulle kunna undvikas genom en tydligare kommunikation med de försäkrade.

Behov av tydligare information till egenföretagare

Försäkringskassans kommunikation med och information till de försäkrade är av central betydelse. Försäkringskassan har tagit flera steg i rätt riktning med bl.a. inrättandet av en kundtjänst som fokuserar på företagare och deltagande i Starta företag-dagar. Det finns dock fortfarande brister i informationen som hänger samman med ett otydligt och komplext regelverk. Det finns även områden där regelverket är tydligt men informationen behöver förtydligas för att undvika missförstånd (exempelvis reglerna omkring fonderade medel).

Det finns en obalans när det gäller tillgängligheten till verktygen på Försäkringskassans hemsida och informationen som ges till anställda respektive till egenföretagare. Regelverkets utformning gör att egenföretagare med enskild firma via informationen på hemsidan inte kan förutsäga vilken SGI hen kommer

att få. Överlag vilar mer ansvar på den enskilda egenföretagaren att själv ta reda på information och skaffa fram underlag, i jämförelse med de flesta anställda som har många verktyg till hands via Försäkringskassans hemsida och kan förlita sig på underlag från arbetsgivare.

Det finns därmed en risk att de individer som inte är aktiva i kontakten med Försäkringskassan, utan endast förlitar sig på uppgifter om taxerad inkomst i ansökan, riskerar att missgynnas i förhållande till de som tar mer aktiv del i ärendehandläggningen och resonerar med Försäkringskassan om den förväntade framtida inkomsten.

I och med att ersättningen upplevs vara oförutsägbar och handläggningen otydlig är det viktigt att Försäkringskassan fortsätter att utveckla informationen till egenföretagare. Försäkringskassan bör bl.a. säkerställa att handläggare arbetar enligt den fastställda processen och tar en första kontakt per telefon med den försäkrade. Vidare bör Försäkringskassan tydligare informera om möjligheten, som redan i dag finns, att få en SGI fastställd utan ett pågående ärende. Det skulle innebära ökade möjligheter för egenföretagare att i förväg ekonomiskt planera sin föräldraledighet, exempelvis via de planeringsverktyg som finns tillgängliga på hemsidan. Ett SGI-beslut måste dock alltid grunda sig på hur situationen ser ut när den försäkrade väl ansöker om föräldrapenning och nyttan av att i förväg få en fastställd SGI kan därmed variera. Möjligheten att få SGI fastställd utan ett pågående ersättningsärende torde emellertid ge egenföretagare en bättre insikt om vad som påverkar SGI och ge en indikation på vad ersättningen kan komma att bli, om situationen inte förändras framöver.

Brister i förutsägbarhet av ersättningen för vissa egenföretagare

Det finns högre grad av osäkerhet avseende vilken SGI en egenföretagare med enskild firma kan räkna med jämfört med anställda och egenföretagare med eget aktiebolag. Följden är att det är svårare för individen att, utifrån den historiska inkomsten, förutsäga vad hen kan räkna med för ersättning i föräldrapenningen.

Det är framför allt personer med låga historiska inkomster, men också de med de högsta historiska inkomsterna, som har svårare att förutsäga vilken SGI de kommer att få enbart utifrån den historiska inkomsten. Resultaten visar även att kvinnor med enskild firma kan förväntas göra ett större relativt genomsnittligt prognosfel (i förhållande till den SGI som fastställs), dvs. de har svårare att förutsäga sin SGI.

Den samlade bedömningen är att det finns brister i förutsägbarhet för egenföretagare med enskild firma avseende ersättningens storlek.

Summering

En central fråga i bedömningen av SGI för egenföretagare med enskild firma är vilka underlag som ska användas i bedömningen. Författningar och Försäkringskassans vägledning, som är handläggarnas praktiska verktyg, gör inga tydliga gränsdragningar när preliminära underlag kan användas. Riksrevisionen anser att en tydligare information till de försäkrade om vilka bestämmelser som gäller vid avsteg från taxerad inkomst och användning av preliminära underlag skulle minska upplevelsen av oförutsägbarhet. Det kräver dock ett regelverk, eller en utarbetad praxis, med tydligare gränsdragningar för när preliminära underlag kan användas. Ett tydligare regelverk skulle kräva ett visst avkall på möjligheterna till individuell anpassning i bedömningarna.

Att ersättningen i föräldraförsäkringen för egenföretagare med enskild firma är mer oförutsägbar gör att egenföretagare har sämre möjligheter att planera sin ledighet ur ett ekonomiskt perspektiv. De verktyg som står till buds på Försäkringskassans hemsida bygger i stor utsträckning på att den försäkrade har kännedom om vilken ersättning hen får. En oförutsägbar ersättning i föräldrapenningen kan även verka negativt mot förtroendet för Försäkringskassan om bedömningen upplevs som godtycklig.

Rekommendationer till Försäkringskassan

- Försäkringskassan bör införa en systematiserad återkoppling från omprövningsenheten till enheten för särskilt utredningskrävande ärenden.
- Försäkringskassan bör göra en kvalitetsuppföljning av handläggningen av egenföretagares SGI, med fokus på de underlag som används i bedömningen kopplat till kontakten med de försäkrade. Uppföljningen bör ha ett genusperspektiv.
- Försäkringskassan bör utveckla arbetet med informationen till egenföretagare för att skapa förutsättningar för gruppen att ekonomiskt planera sin föräldraledighet. Det bör bl.a. ske genom att säkerställa en första personlig kontakt med de försäkrade. Försäkringskassan bör även tydligt informera om möjligheten att få en SGI fastställd utan ett pågående ersättningsärende.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Föräldraförsäkringen är en allmän försäkring som syftar till att ge båda föräldrarna möjlighet att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete samt att ge barn tillgång till båda sina föräldrar.¹ Det är en av få socialförsäkringar där ett högt nyttjande ses som positivt, och strävan är att få ett jämställt uttag av föräldrapenningen.²

De allmänna trygghetssystemen rymmer både generella och behovsprövade bidrag och försäkringar som är kopplade till individens förväntade framtida inkomst. En grundläggande princip för de inkomstrelaterade ersättningarna är att samtliga försäkrade ska ha ett gott skydd mot inkomstbortfall vid t.ex. sjukdom eller föräldraledighet.³ Föräldraförsäkringen innehåller dels inkomstrelaterad ersättning, dels en generell ersättning som är oberoende av inkomsten. Den inkomstrelaterade ersättningen baserar sig på den s.k. sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) som räknas fram av Försäkringskassan. SGI avser den inkomst individen kan antas komma att få för eget arbete framöver.

De inkomstrelaterade ersättningarna har främst fungerat som inkomstbortfallsförsäkring utifrån anställdas förutsättningar.⁴ SGI är enkel att beräkna för någon med fast anställning och regelbunden inkomst. Det är svårare att uppskatta egenföretagares inkomster, vilket har konstaterats i flertalet utredningar.⁵ Kritik har riktats mot bristande förutsägbarhet och bristande koppling till egenföretagares faktiska inkomster.⁶ Det har lett till vissa förändringar i regelverket, bl.a. borttagandet av en regel som begränsade SGI för egenföretagare till jämförelseinkomsten för en anställd.⁷

Vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring (1962:281), AFL, förutsågs att beräkningen skulle skapa vissa problem vid den praktiska tillämpningen.⁸ Uppgifterna som ligger till grund för SGI skulle bygga på uppgifter som egenföretagaren själv lämnade, men förarbetena ger ingen ledning i frågan om vilka underlag som krävs för en prognos av egenföretagares framtida inkomst.

¹ Prop. 1973:47, SfU 1973:19, rskr. 1973:198.

² SOU 2005:73 samt regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan S2017/01298/SF.

³ Prop. 2009/10:120, bet. 2009/10Sfu15, rskr. 2009/10:276.

⁴ Se exempelvis ISF 2012b och SOU 2015:21.

⁵ SOU 2001:24, SOU 2003:21, SOU 2011:40, SOU 2015:21, ISF 2012b samt prop. 1962:90;2LU 1962:27, rskr. 1962:250.

⁶ SOU 2006:86.

⁷ Prop. 2009/10:120, bet. 2009/10 Sfu15, rskr. 2009/10:276.

⁸ SOU 1961:29 (s. 254), prop. 1962:90;2LU 1962:27, rskr. 1962:250.

Regelverket ger den enskilda handläggaren ett stort bedömningsutrymme vid fastställandet av SGI för egenföretagare. Syftet med ett stort bedömningsutrymme är att hänsyn ska tas till omständigheter i enskilda fall så att besluten överensstämmer med intentionerna i lagstiftningen, att uppskatta det förväntade inkomstbortfallet. Egenföretagares inkomster tenderar att variera mer över konjunkturer eller säsonger, påverkas av olika avdragsmöjligheter och inkomsterna varierar även mycket inom gruppen egenföretagare.

Ett stort bedömningsutrymme riskerar att skapa problem i termer av brister i likvärdig regeltillämpning. En likvärdig, tydlig och förutsägbar regeltillämpning är av stor vikt för förtroendet för den allmänna socialförsäkringen och är ett viktigt kriterium för ett socialt hållbart socialförsäkringssystem. Det är en fråga som är speciellt viktig då företagare har ett relativt lågt förtroende för Försäkringskassan.⁹ Likvärdighet innebär att lika fall ska behandlas lika och att likartade bedömningar ska göras i ärenden med likartade förutsättningar. Utfallet ska inte vara beroende av var den försäkrade bor eller var ärendet har blivit handlagt. Det ska vidare vara tydligt och förutsägbart för individen på vilka grunder besluten är fattade. Ett socialt hållbart socialförsäkringssystem kräver även att förmånerna uppfattas som tillräckliga.

Det finns en risk att svårigheten att bestämma föräldrapenningen på sikt utgör ett hinder för ambitionen att få ett jämställt nyttjande av föräldraförsäkringen och därmed utgör ett potentiellt hinder för det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet.¹⁰ Upplevs det som oförutsägbart vilken ersättning föräldrapenningen ger kan det bidra till att fler egenföretagare väljer att inte nyttja föräldraförsäkringen; en grupp som till 70 procent består av män.¹¹ Överlag nyttjar egenföretagare socialförsäkringarna i lägre utsträckning än anställda och betalar in långt mer än vad de får ut från trygghetssystemen.¹² För föräldraförsäkringen ligger nyttjandegraden på mellan 40 och 63 procent för egenföretagare, vilket kan jämföras med nyttjandegraden för anställda som uppgår till 88 procent.¹³

En osäker ersättning inom föräldraförsäkringen kan även verka hindrande i ambitionen att uppmuntra kvinnors vilja att starta företag. Socialförsäkringarnas utformning har pekats ut som en bidragande orsak till att kvinnor i högre

⁹ Företagarna 2017.

¹⁰ Bet. 2016/17:AU5.

¹¹ Information hämtad på SCB:s hemsida 13 december 2017, https://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Sju-av-tio-foretagare-ar-man/.

¹² SOU 2008:89.

¹³ Nyttjandegraden är summan av de utbetalda ersättningarna i förhållande till de inbetalda egenavgifterna och arbetsgivaravgifterna. För egenföretagare med eget aktiebolag låg nyttjandegraden på 40 procent och för personer med inkomst av näringsverksamhet på 63 procent. Se SOU 2008:89.

utsträckning än män väljer bort egenföretagande, eller lägger ner företaget i samband med barnafödande.¹⁴

Sammantaget finns det anledning att granska Försäkringskassans handläggning av SGI i samband med föräldraledighet utifrån ett egenföretagarperspektiv. Granskningen begränsas till handläggningen av SGI och inkluderar inte regelverket för föräldraförsäkringen. Anledningen är att det under 2017 har pågått en stor översyn av föräldraförsäkringen, vars slutbetänkande presenterades i december 2017.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

Granskningens syfte är att undersöka om Försäkringskassans handläggning av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) i samband med uttag av föräldrapenning är förutsägbar och tydlig. Granskningen avgränsas till handläggningen av egenföretagares SGI vid uttag av föräldrapenning.¹⁵ Den myndighet som granskas är Försäkringskassan.¹⁶

Revisionsfrågorna är:

1. Har handläggarna på Försäkringskassan rätt förutsättningar för en likvärdig handläggning av SGI för egenföretagare i samband med uttag av föräldrapenning?
2. Är Försäkringskassans information till egenföretagare tydlig?
3. Finns det brister i förutsägbarheten av vilken ersättning egenföretagare får vid uttag av föräldrapenning?

Granskningen fokuserar endast på föräldrapenning som betalas ut i samband med barns födelse och avser inte andra förmåner inom föräldraförsäkringen, som graviditetspenning eller tillfällig föräldrapenning (inklusive de tio s.k. pappadagarna).

¹⁴ SOU 2014:74.

¹⁵ Vi använder i granskningen begreppet egenföretagare vidare än vad som ofta görs i andra sammanhang. Med *egenföretagare* syftar vi (om inget annat anges) både på egenföretagare som har inkomst av näringsverksamhet och på företagsledare i fåmansbolag, dvs. egenföretagare med eget aktiebolag. Till gruppen egenföretagare med inkomst av näringsverksamhet räknas delägare i handelsbolag eller kommanditbolag och de som har enskild firma. I rapporten kommer vi för enkelhetens skull att hänvisa till den senare gruppen (som omfattas av samma regelverk) som "egenföretagare med enskild firma" eller "personer med inkomst av näringsverksamhet".

¹⁶ Skatteverkets insatser för att bistå Försäkringskassan med underlag vid beräkning av SGI ingår inte i granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningen utgår från de krav en myndighet har på sig att verka för saklighet och likabehandling.¹⁷ Till grund ligger även socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB, och dess bestämmelser om föräldrapenning och sjukpenninggrundande inkomst. Sakliga förändringar i SFB har skett i sjuk- och föräldraförsäkringarna för egenföretagare som bl.a. har syftat till att skapa en större tydlighet och förutsägbarhet samt att få till stånd en ökad likabehandling mellan företagare och anställda.¹⁸

Av Försäkringskassans instruktion framgår att myndigheten ska säkra att styrande dokument och rutiner är enkla att följa och förstå för enskilda och företag.¹⁹ Det åligger även myndigheten att ge enskilda upplysning, vägledning och råd i den utsträckning som frågans art och individens behov kräver.²⁰ Vidare framgår enligt förvaltningslagen (1986:223) att myndigheter ska uttrycka sig lättbegripligt och att myndigheten ska underlätta för den enskilda att interagera med myndigheten.²¹ Det framgår även av Försäkringskassans regleringsbrev att myndigheten ska verka för att dess information (om föräldraförsäkringen) ska bidra till att föräldrarnas kunskap om regelverket ökar.²²

1.4 Genomförande och metod

Granskningen bygger framför allt på material som har samlats in genom intervjuer samt på analys av registerdata. Riksrevisionen har analyserat en rad styrdokument såsom lagar, förordningar, regleringsbrev samt Försäkringskassans vägledningar och andra interna dokument. Riksrevisionen har också gått igenom ett antal utredningar, forskningsrapporter och annan litteratur på området.

Företrädare för Socialdepartementet och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Professor Ann-Zofie Duvander och docent Pernilla Andersson Joona, båda vid Stockholms universitet, har varit referenspersoner i granskningen och har lämnat synpunkter på rapportutkastet.

1.4.1 Intervjuer

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen intervjuat såväl chefer och medarbetare på Försäkringskassan som representanter för företagarorganisationer

¹⁷ 1 kap. 9 § regeringsformen, RF.

¹⁸ Prop. 2009/10:120, bet. 2009/10:SfU15, rskr. 2009/10:276.

¹⁹ 2 § 2 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

²⁰ 4 § förvaltningslagen (1986:223).

²¹ 7 § förvaltningslagen (1986:223).

²² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.

och egenföretagare som har varit föräldralediga. Intervjuerna genomfördes under perioden december 2016 till juni 2017.

Riksrevisionen har intervjuat totalt tio egenföretagare samt åtta representanter från intresseorganisationer. Kontakter med de intervjuade egenföretagarna har framför allt tagits via företagarorganisationerna, som har bistått med kontaktuppgifter. Att kontakterna har gått via företagarorganisationerna har troligen gett en viss skevhet i urvalet, att vi framför allt har träffat egenföretagare som är kritiska. I och med att granskningens ansats är problemorienterad med syftet att identifiera brister och förbättringsområden anser vi att det inte är ett problem. Syftet har varit att få ingående beskrivna synpunkter och att fånga egenföretagares upplevelser av kontakten med Försäkringskassan och låta Försäkringskassan reflektera över detta. Vi har träffat såväl egenföretagare med aktiebolag som sådana med enskild firma samt de som har varit s.k. kombinatörer²³. Det som har framkommit i intervjuerna med egenföretagare och intresseorganisationer har i stora delar varit samstämmigt och speglar även det som framkommit i tidigare utredningar. Vidare har Försäkringskassan i många fall bekräftat egenföretagarnas upplevelser. Riksrevisionen gör därför bedömningen att informationen har varit relevant som avstamp i granskningen.

På Försäkringskassan har Riksrevisionen framför allt intervjuat handläggare, specialister, verksamhetsutvecklare och chefer på *avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor* och speciellt på *enheten för särskilt utredningskrävande ärenden*. Intervjuer med handläggare och specialister genomfördes på kontoret i Stockholm och i Göteborg. Riksrevisionen har även intervjuat handläggare och en specialist på *avdelningen för barn och familj* som arbetar med föräldraförsäkringsförmånen. Syftet med intervjuerna på Försäkringskassan har varit att granska handlägningsprocessen och styrningen av den, samt förutsättningarna som handläggarna ges. Riksrevisionen har även intervjuat representanter från *omprövningsenheten, kommunikationsavdelningen* samt *kundtjänsten* gentemot företagare. Sammanlagt har Riksrevisionen intervjuat omkring 25 medarbetare på Försäkringskassan. Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade.

1.4.2 Registerdata

I syfte att analysera om det finns brister i förutsägbarheten av vilken ersättning egenföretagare får vid uttag av föräldrapenning har Riksrevisionen tagit del av Försäkringskassans statistik över uttagen föräldrapenning (under barnets tre första levnadsår) för barn födda i Sverige 2010, 2011 och 2012. Frågan om brister i förutsägbarhet besvaras genom att vi analyserar sambandet mellan fastställd SGI

²³ Med kombinatör avses personer som försörjer sig genom att kombinera anställning med att driva aktivt eget företag.

och historisk inkomst, dvs. inkomsten före barnets födelse, för anställda och egenföretagare.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen analyserat statistik från Försäkringskassan över egenföretagares användning av föräldrapenning. Det finns endast ett fåtal studier över egenföretagares nyttjande av föräldrapenning. Syftet har varit att ge en bild av egenföretagares användning av föräldrapenning, fastställd SGI samt genomsnittliga ersättning i föräldrapenningen. Den deskriptiva statistiken har använts för att ge vägledning i tolkningen av övrig information, inte minst avseende kopplingen mellan ersättningsnivåer och inkomster.

Statistiken är hämtad från Försäkringskassans register STORE. Analysen bygger även på statistik från SCB:s longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) samt SCB:s företagsdatabas (FDB) för att man ska kunna se föräldrarnas sysselsättning. Statistikunderlaget beskrivs närmre i bilaga 1.

2 Regelverket

I kapitlet beskrivs i korthet regelverket för föräldrapenningen. Kapitlet innefattar även en beskrivning av den sjukpenninggrundande inkomsten och de skillnader i regelverk som finns mellan anställda och egenföretagare med olika företagsformer. Ett speciellt fokus ligger på de underlag som används i beräkningen av SGI för egenföretagare med enskild firma. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om nyligen genomförda eller planerade förändringar i regelverket.

2.1 Allmänt om föräldraförmåner

När föräldraförsäkringen infördes gav den föräldrarna en möjlighet att vara hemma upp till sex månader med 90 procent av den tidigare lönen. Föräldrarna fick dela upp ledigheten mellan sig som de själva önskade.²⁴ Sedan dess har ersättningen sänkts i relation till tidigare lön, men försäkringen har blivit mer generös avseende antalet dagar med föräldrapenning och uttaget av föräldradagar har gjorts mer flexibelt. Numera kan föräldrarna vara hemma upp till 480 dagar med föräldrapenning (med ersättning upp till sju dagar per vecka).

Föräldrarna kan vara frånvarande från arbetet betydligt längre tid än så eftersom möjligheterna till ett flexibelt uttag av dagarna är stora. Regelverket för föräldrapenningen reglerar föräldrarnas rätt till ersättning, medan själva rätten till ledighet för vård av barn regleras av föräldraledighetslagen (1995:584). Föräldrar har rätt att vara helt lediga från arbetet under barnets första 18 månader, oavsett om de tar ut föräldrapenning eller inte. Efter barnet har fyllt 18 månader har föräldrarna rätt till hel ledighet under förutsättning att de tar ut föräldrapenning. Föräldraledighetslagen möjliggör även en förkortning av arbetstiden upp till barnets åttaårsdag, med eller utan föräldrapenning.²⁵ Det innebär att föräldrarna kan vara föräldralediga under en betydligt längre period och under fler dagar än de får ersättning från Försäkringskassan. Den ekonomiska möjligheten att förlänga föräldraledigheten påverkas även av den föräldralön (se avsnitt 2.2 nedan) som en majoritet av de anställda får från sin arbetsgivare. Hur lång period en förälder har varit föräldraledig med sitt barn kan därmed inte jämföras med antalet dagar som hen har tagit ut föräldrapenning.

Flera andra förändringar har genomförts i föräldraförsäkringen sedan 1970-talet, bl.a. är tre månader reserverade för respektive förälder²⁶, majoriteten av dagarna måste tas ut innan barnets fyraårsdag, och det finns också möjlighet att ta ut

²⁴ ESO 2015.

²⁵ 5–7 §§ föräldraledighetslagen (1995:584).

²⁶ Under den perioden vi har studerat uttaget var endast två månader reserverade för respektive förälder.

s.k. dubbeldagar under barnets första år (dagar då föräldrarna kan vara lediga samtidigt). En viktig förändring som har skett är en höjning i flera steg av grundnivån i försäkringen mellan 2002 och 2016; en första höjning från 60 kronor till 120 kronor per dag 2002 och sedan höjningar i flera omgångar till dagens ersättningsnivå på 250 kronor per dag. Syftet med höjningarna har varit att skydda familjer med svag ekonomi, exempelvis där föräldrarna ännu inte hunnit etablera sig på arbetsmarknaden.²⁷ En analys av uttagsmönstret i samband med höjningarna visar att kvinnor med ersättning på grundnivå ökade sitt uttag av föräldrapenning, men ingen motsvarande ökning fanns bland männen.²⁸

Det stora antalet förändringar på rättsområdet över tiden gör att föräldraförsäkringen kan vara svår att överblicka och ledigheten svår att planera. Regelverket har blivit relativt komplicerat med bl.a. olika regler beroende på vilket år barnet föddes. Den 1 juli 2017 infördes en begränsning i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn.²⁹

Det har under 2017 pågått en översyn av föräldraförsäkringen och reglerna för föräldraledighet, där fokus ligger på att komma med förslag som ska bidra till ökad jämställdhet.³⁰ Utredningens slutbetänkande presenterades i december 2017.

2.2 Kompletterande försäkringar

Utöver ersättningen från föräldrapenningen får en majoritet av anställda hos arbetsgivare med kollektivavtal ofta en s.k. föräldralön.³¹ Föräldralönen kan ge ett betydande tillskott i kassan, även om avtalen skiljer sig åt avseende ersättnings storlek och kvalificeringstider. Kollektivavtalet för många privatanställda tjänstemän innebär att arbetsgivaren betalar ut ett tillägg under sex månader som tillsammans med föräldrapenningen ger motsvarande 90 procent av den anställdes lön.³² Inom den statliga sektorn ger avtalet ersättning under högst 360 dagar och ger tillsammans med föräldrapenningen en ersättning som motsvarar 90 procent av lönen. Inom det statliga avtalet betalas tillägget ut enbart under de dagar som föräldern tar ut föräldrapenning på grund- eller SGI-nivå.³³

²⁷ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:SfU1, rskr. 2002/03:72 och prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:Sfu1, rskr. 2012/13:114.

²⁸ ISF 2016a.

²⁹ Prop. 2016/17:154, bet. 2016/17:SfU23, rskr. 2016/17:283. Se ändring i 12 kap. 12 och 33 §§ samt 45 a § SFB (2010:110).

³⁰ Dir. 2016:10.

³¹ ESS 2005 och Försäkringskassan 2005a.

³² Hämtat från Unionens webbplats 13 december 2017, <https://www.unionen.se/rad-och-stod/foraldralon-ersattning-fran-din-arbetsgivare-utover-foraldrapenningen>.

³³ Arbetsgivarverket 2017, *Om föräldraledighet – en vägledning för statliga arbetsgivare* hämtat från Arbetsgivarverkets webbplats 13 december 2017, <https://www.arbetsgivarverket.se/avtal-skrifter/skrifter/om-foraldriformaner---en-vagledning-for-statliga-arbetsgivare>.

För egenföretagare finns däremot ingen motsvarande föräldralön, vilket innebär ett större ekonomiskt bortfall vid föräldraledighet, speciellt vid inkomster över taket. Egenföretagandets natur kan även göra det svårt för egenföretagare att vara helt lediga från sin verksamhet, då föräldraförsäkringen enbart kompenserar för förlorad inkomst från eget arbete. Den ger inte företagare ett skydd för den risk en längre tids frånvaro innebär för verksamhetens fortlevnad.³⁴

En högre andel egenföretagare med aktiebolag har inkomster över taket, jämfört med anställda, och får då ett större ekonomiskt bortfall vid föräldraledighet. För egenföretagare med enskild firma är det en betydligt lägre andel som har inkomster över taket på tio prisbasbelopp.³⁵

2.3 Inkomstbortfallsprincipen och ersättningsnivåer

Föräldraförsäkringen är en allmän försäkring där ersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen, dvs. föräldrarna kompenseras för förlorad inkomst upp till ett visst tak. Bestämmelserna om ersättningen vid de inkomstrelaterade dagarna finns i socialförsäkringsbalken, som anger att ersättningen uppgår till 77,6 procent av den tidigare inkomsten, upp till ett tak motsvarande 10 prisbasbelopp.³⁶

Tre ersättningsnivåer i föräldrapenningen

Sjukpenningnivå – är en arbetsbaserad försäkringsförmån och baseras på den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (77,6% av tidigare inkomst upp till ett tak på 10 prisbasbelopp) och ges för totalt 390 dagar. För att ersättning på den här nivån ska betalas ut de första 180 dagarna krävs att den försäkrade har arbetat 240 dagar i följd före barnets födelse.

Grundnivå – är också en arbetsbaserad försäkringsförmån och betalas ut om den försäkrade har haft låga eller inga inkomster alls och därmed inte får ersättning på sjukpenningnivå. Ersättningen ligger på 250 kronor/dag.

Lägstanivå – gäller för 90 dagar och ersättningen ligger på 180 kronor/dag (för barn födda 1 juli 2006 eller senare). Ersättning på lägstanivå är en bosättningsbaserad förmån och kräver inte att en sjukpenninggrundande inkomst fastställs.

240-dagars villkoret innebär att individen måste ha arbetat 240 dagar i följd före barnets födelse. Uppfylls inte villkoret betalas de första 180 dagarna med föräldrapenning ut på grundnivå, även om personen har en hög SGI fastställd. Föräldrapenning på grundnivån är då en bosättningsbaserad förmån.

Källa: 5 kap. 9 § 1, 6 kap. 6 § 2, 12 kap. 18-26 §§ och samt 25 kap. SFB (2010:110).

³⁴ ISF 2012b.

³⁵ SOU 2014:74.

³⁶ 28 kap. 7 § samt 12 kap. 26 § SFB (2010:110).

2.4 Olika regler för anställda och egenföretagare

Den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) är ett mått på inkomstbortfall och används som grund för att räkna ut ersättningen för arbetsbaserade förmåner. SGI är den inkomst en individ kan antas komma att få för eget arbete framöver. Det finns ett varaktighetskrav på inkomsten – antingen ska arbetet antas vara minst sex månader eller vara årligen återkommande.³⁷

För anställda grundas SGI på individens överenskomna lön före skatt (inkl. ob-tillägg, övertidsersättning och provision). Skattepliktiga löneförmåner (t.ex. värdet av fri bil), traktamenten eller avgångsvederlag samt ersättningar från trygghetssystemen (t.ex. föräldrapenning) ingår inte i SGI. Inkomst från anställning fastställs till vad som inom Försäkringskassan benämns SGI-A, och för tillsvidareanställda med månadslön är det i regel inga svårigheter att fastställa SGI. För personer med oregelbundna inkomster från anställning kan det vara mer problematiskt och då kan Försäkringskassan behöva titta på det historiska inkomstmönstret.³⁸

Det finns regler som skyddar SGI under vissa förutsättningar vid exempelvis studier och arbetslöshet, men huvudregeln är att SGI slutar gälla när en person inte längre har arbetsinkomster. Inom föräldraförsäkringen är bl.a. kvinnans SGI skyddad om hon före barnets födelse går ner i arbetstid tidigast sex månader före barnets födelse.³⁹ Inkomsten skyddas även om föräldrarna får barn tätt genom den s.k. snabbhetspremien som infördes 1986. Blir kvinnan gravid inom ett år och nio månader efter det att första barnet föddes påverkas inte ersättningen i föräldrapenningen om en förälder väljer att gå ner i arbetstid efter det första barnet. Det beror på att ersättningen beräknas på inkomsten före ändringen av SGI i de fall den sänks.⁴⁰

³⁷ 25 kap. 3 § SFB (2010:110).

³⁸ Försäkringskassan 2015, samt intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan.

³⁹ 26 kap. 14 § SFB (2010:110).

⁴⁰ 12 kap. 29 § SFB (2010:110).

Egenföretagare i Sverige

En exakt siffra över antalet egenföretagare i Sverige är svårt att få fram, bl.a. beroende på att man kan räkna med både de som har passiv och aktiv näringsverksamhet. I arbetsmarknadsstatistiken räknas cirka 9 procent som företagare och av dessa är ungefär 70 procent män. En ökande grupp är personer med F/FA-skatt (drygt 900 000 personer). Av dessa har omkring 321 000 personer (FA-skatt), dvs. de har både enskild näringsverksamhet och anställning. Det finns även möjlighet att driva eget företag genom s.k. egenanställningsföretag som i viss mån fungerar som arbetsgivare men där anställningen är knuten till ett specifikt uppdrag. Det finns ett 40-tal egenanställningsföretag med omkring 15 000 anställda.

De vanligaste formerna för att bedriva näringsverksamhet är enskild firma, handelsbolag eller aktiebolag. Vilken företagsform man väljer när man startar upp sitt företag påverkar bl.a. ägarens personliga ansvar och beskattning.

I en **enskild firma** har ägaren själv ett personligt ansvar för ingångna avtal och för företagets skulder, men det finns inga kapitalkrav i samband med att företaget startas upp. I enskild näringsverksamhet är det överskottet, vinsten, som beskattas. Hur mycket skatt man betalar påverkas i slutänden av avsättningar till periodiseringsfonder, expansionsfonder osv. Den enskilda näringsidkaren har möjlighet att välja karenstid i sjukförsäkringen (upp till 90 dagar), vilket påverkar vilken egenavgift som ska betalas.

För **handelsbolag och kommanditbolag** är det inte bolaget i sig som beskattas utan delägarna beskattas för sin respektive del av bolagets överskott. Delägare kan under året ta ut pengar ur sitt bolag, ett så kallat eget uttag. Bolagsmännen i handelsbolag och kommanditbolag har liksom enskilda näringsidkare möjlighet att välja karenstid i sjukförsäkringen och därmed påverka hur stor egenavgift som ska betalas.

För **aktiebolag** finns ett kapitalkrav på 50 000 kronor för att starta verksamheten, och bolaget beskattas på vinsten som företaget har haft under året. Som ägare har man inte personligt ansvar på samma sätt som i en enskild firma, utan det är bolaget som ingår i avtal och ansvarar för skulderna. Vinsten fördelas till aktieägarna genom utdelning och beskattas då hos aktieägaren som inkomst av kapital. Ägare av fåmansbolag betraktas som arbetstagare och bolaget betalar arbetsgivaravgifter. Vid sjukdom gäller samma karens som för anställda (en dag).

Källa: SCB (2017) Statistiska meddelanden AM 11 SM 1702, AKU Första kvartalet 2017; Wingborg, 2016 Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden samt <https://www.verksamt.se/starta/valj-foretagsform>, hämtat den 13 december 2017.

2.4.1 Egenföretagare med aktiebolag

Egenföretagare med eget aktiebolag räknas inom socialförsäkringen som anställda. Den lön en företagare tar ut från sitt aktiebolag ligger till grund för SGI, utdelningar till aktiebolagsdelägare ingår inte. Väljer en aktiebolagsdelägare att ta ut låg eller ingen lön riskerar personen att få väldigt låg ersättning vid föräldraledighet. Kraven på varaktighet eller årligen återkommande inkomster gör att aktiebolagsdelägare som tar ut lägre månadslön över stora delar av året, men en större klumpsumma slutet av året måste kunna visa att det är ett årligen återkommande mönster. Den pensionsgrundande inkomsten (PGI) används ofta för att se hur inkomsterna har utvecklats historiskt. Nystartade aktiebolag där lön

inte har betalats ut under en längre tid måste kunna visa att företaget har ekonomiska förutsättningar att göra löneutbetalningen framöver.⁴¹

2.4.2 Egenföretagare med enskild firma

Drivs företaget som enskild firma, kommandit- eller handelsbolag beräknas den sjukpenninggrundade inkomsten utifrån överskottet i näringsverksamheten (se avsnitt 2.4.5 för detaljer). För näringsidkare används den historiska inkomsten för att bedöma den framtida inkomsten och fastställa det som kallas SGI-B. Som huvudregel utgår Försäkringskassan från de tre senaste taxeringsåren som kan ligga till grund för trend- eller genomsnittsbereäkningar. Information om bl.a. arbetsomfattning, arbetsuppgifter, fonderingar och skuldsättning kan behövas för att fastställa en SGI.⁴²

2.4.3 Kombinatörer

Kombinatör kallas den som har inkomst från både anställning och ett eget företag. SGI beräknas då både på lön från anställning och arbetsinkomsten från det egna företaget, baserat på arbetsomfattning i respektive del. För kombinatörer kan det vara problematiskt att bedöma den framtida inkomsten. Det gäller speciellt om arbetsomfattningen i en anställning respektive den egna verksamheten varierar över åren.⁴³ För att fastställa SGI måste Försäkringskassan göra en bedömning av den försäkrades normala inkomstsituation – hur mönstret brukar se ut. När inkomsterna från anställning varierar i omfattning behöver den försäkrade kunna påvisa ett årligt återkommande mönster, vilket kräver att man tittar på äldre inkomstuppgifter. Går en person från hög andel i eget företag till hög andel anställning finns en risk att den försäkrade får för hög SGI genom att skattningen av SGI-A (dvs. den del som rör inkomst från anställning) görs genom att titta framåt, medan skattningen för SGI-B görs genom att titta bakåt.⁴⁴ Går man i stället över till högre del i den egna verksamheten speglar de tre senaste årens överskott från näringsverksamhet eventuellt inte den framtida inkomstvecklingen helt korrekt.

2.4.4 Nyetablerade företag

För nyetablerade företag, som har funnits i kortare tid än 24 månader, gäller speciella regler – men bara om företaget drivs som enskild firma, handelsbolag eller dyligt. Under de första 24 månaderna, uppbyggnadsskedet, ska företagaren få en SGI som minst motsvarar skälig avlöning för liknande arbete om personen

⁴¹ Försäkringskassan 2015, samt intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan.

⁴² Ibid.

⁴³ Intervju med handläggare vid Försäkringskassan.

⁴⁴ Försäkringskassan 2015.

hade varit anställd (jämförelseinkomsten).⁴⁵ Försäkringskassan utgår vid bedömningen från arbetsuppgifterna och omfattningen på det egna arbetet för att kunna fastställa jämförelseinkomsten.⁴⁶ Fastställd SGI kan därmed motsvara mer än heltid för en anställd om en egenföretagare arbetar fler timmar, så att SGI motsvarar den faktiska arbetsinsatsen.⁴⁷ Jämförelseinkomsten ligger till grund för den försäkrades SGI-B under hela uppbyggnadsskedet. De 24 månaderna räknas från den månad då den försäkrade har gjort, eller borde ha gjort, anmälan för registrering av F-skatt.

Regeringen skickade i november 2017 ut ett förslag på remiss som innebär att uppbyggnadsskedet ska gälla även för den som startar aktiebolag och tiden ska utökas från 24 till 36 månader från det att företaget startades.⁴⁸ Regeringens avsikt är lagförslaget ska träda ikraft den 1 augusti 2018.

2.4.5 Underlag för bedömning av SGI-B

I förarbeten till lagen om allmän försäkring (1962:281) framgår att Försäkringskassan ska bygga SGI-beräkningen utifrån uppgifter som den egna företagaren själv lämnar över sina beräknade förvärvsinkomster.⁴⁹ Handläggare kan vid behov kontrollera uppgifterna mot tidigare års taxering eller mot pensionsgrundande inkomst.⁵⁰

Huvudregeln är att bedömningen av SGI-B tar ledning av de tre senaste årens taxerade inkomst. En viktig del i bedömningen är jämförelseinkomsten, dvs. vad en motsvarande lön för en anställd skulle vara. Ligger egenföretagarens taxerade inkomst *under* jämförelseinkomsten görs beräkningen med ledning av de tre senaste årens beskattningsbara inkomster. SGI-B kan då beräknas antingen som ett genomsnitt över åren, eller om det går att se en trend uppåt eller nedåt. Vid uppåt- eller nedåtgående trend kan beräkningen utgå enbart från det senaste året. Enligt praxis räknas inlämnade deklARATIONER som säkra underlag, vilket gör att handläggare inte behöver avvakta beslut om taxering från Skatteverket.⁵¹

Har den taxerade inkomsten legat *över* jämförelseinkomsten något av de tre senaste åren har handläggaren större frihet och kan frångå huvudprincipen. Andra mer preliminära underlag kan då användas i större utsträckning, exempelvis preliminär deklARATION, delårsrapport, eller prognoser från den egna

⁴⁵ 25 kap. 9 § SFB (2010:110).

⁴⁶ Intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan.

⁴⁷ Prop. 2009/10:120, bet. 2009/10:AU13 och 2009/10_SfU15, rskr. 2009/10:275.

⁴⁸ Promemoria, *Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede*, Socialdepartementet, dnr. S2017/06606/SF.

⁴⁹ SOU 1961:29, prop. 1962:90;2LU 1962:27, rskr. 1962:250.

⁵⁰ Försäkringskassan 2015.

⁵¹ Ibid.

företagaren över den beräknade inkomsten för innevarande eller kommande inkomstår.⁵² Mer preliminära underlag ska enligt vägledningen bedömas restriktivt och undantagsregler som ger en högre SGI än taxerad inkomst ska enligt förarbeten användas i ringa utsträckning.⁵³

Även i de fall taxerad inkomst understiger jämförelseinkomsten kan huvudprincipen frångås om de tre senaste årens resultat är missvisande för företagets nuvarande situation. Den senaste taxeringen kan i praktiken ligga nästan två år tillbaka i tiden och inkomstsituationen för egenföretagaren kan ha förändrats under tiden. Att alltid utgå från de senaste tre åren skulle därför kunna ge en missvisande SGI.

Tabell 1 Bedömning av SGI-B

Nyetabletrade företag (enskild firma)	Etabletrade företag (enskild firma)
De första 24 månaderna fastställs SGI utifrån jämförelseinkomsten för anställda med liknande uppgifter	Om den taxerade inkomsten under de senaste tre åren har legat under jämförelseinkomsten för en anställd görs beräkningen med ledning av de tre senaste årens taxerade inkomst (genomsnitt eller trend). Huvudprincipen. Vid uppåt- eller nedåtgående kan beräkningen utgå från det senaste årets taxerade inkomst. Avsteg kan dock göras från huvudprincipen om de tre senaste åren är missvisande.
Vid nyligen avslutat uppbyggnadsskede finns sällan taxerad inkomst för tre senaste åren tillgänglig. Handläggaren får därför ofta använda mer preliminära underlag för beräkning av SGI.	Har den taxerade inkomsten legat över jämförelseinkomsten något av de tre senaste åren har handläggaren större frihet att från gå huvudprincipen och kan i större utsträckning använda preliminära underlag som deklARATIONER och delårsrapporter.

Källa: Försäkringskassan 2015, Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid. Vägledning 2004:5 samt intervjuer med handläggare och specialister vid enheten för särskilt utredningskrävande ärenden på Försäkringskassan

Handläggaren gör en bedömning av vad som kan anses vara den försäkrades normala inkomstsituation och ska alltid göra en kontroll om den försäkrade har varit föräldraledig eller sjukskriven under längre perioder, för att vid behov göra en helårsomräkning av inkomsten.

Försäkringskassan ska enligt rättspraxis inte ta hänsyn till skatterättsliga dispositioner som exempelvis avsättningar till periodiserings- och expansionsfonder. I och med att SGI utgår från inkomster från eget arbete, räknas fonderade medlen in i SGI endast de år de tjänas in i verksamheten. Det år fonderade medel återförs i verksamheten, och därmed beskattas, ingår de inte i

⁵² Försäkringskassan 2015.

⁵³ SOU 1983:48.

beräkningen av SGI eftersom de inte tjänades in under det året. SGI motsvarar därmed inte alltid den beskattningsbara inkomsten.

Uppgifter som behövs för att bedöma SGI-B

- Arbetsuppgifter och omfattning av det egna arbetet.
- De tre senaste årens deklarationer som ofta används för trend- eller genomsnittsberäkning.
- Avsättning till periodiseringsfonder och expansionsfonder.
- Avdrag för outnyttjade underskott.
- Avsättning till skogs-, skogsskade- och upphovsmannakonto.
- Företagets skuldbelastning.
- Ändrade förvärvsförhållanden eller tillfälliga förluster.

Vid behov kan andra underlag även tas in, exempelvis:

- Resultatrapporter.
- Kontrakt.
- Aktuella prognoser från den egna företagaren eller hans eller hennes revisor om vilken den beräknade inkomsten för innevarande eller kommande inkomstår.

Källa: Försäkringskassan 2015, Vägledning 2004:5.

2.5 Förändringar i regelverket

Tidigare fanns en begränsningsregel vid beräkningen av SGI för egenföretagare med enskild firma. Begränsningsregeln innebar att en SGI högst kunde beräknas till jämförelseinkomsten, en bestämmelse som slopades den 1 juli 2010. Samtidigt infördes regler om ett uppbyggnadsskede på 24 månader då SGI ska motsvara minst vad en anställd skulle få för liknande arbete. Uppbyggnadsskedet omfattade under den granskade perioden inte egenföretagare med eget aktiebolag. Regeringen skickade i november 2017 ut ett förslag på remiss som innebär att uppbyggnadsskedet ska gälla även för den som startar aktiebolag och tiden ska utökas från 24 till 36 månader från det att företaget startades.⁵⁴ Regeringens avsikt är lagförslaget ska träda ikraft den 1 augusti 2018.

Förändringarna som genomfördes 2010 skedde i syfte att underlätta övergången från anställning till företagande och stärka tryggheten.⁵⁵ Samtidigt gjordes förändringar avseende sjuklön, karenstider och tillfällig föräldrapenning. Förändringarna var en del av ett reformarbete för att stärka incitamenten att starta, driva och utveckla företag.

Andra förändringar har senare genomförts för att öka likabehandlingen av företagare och anställda inom trygghetssystemen. Förändringarna gäller bland

⁵⁴ Promemoria, *Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede*, Socialdepartementet, dnr. S2017/06606/SF.

⁵⁵ Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:Sfu1, rskr. 2012/13:114.

annat arbetslöshetsförsäkringen, skyddet för gravida egenföretagare (som från den 1 juli 2014 liksom anställda omfattas av rätten till graviditetspenning vid risker i arbetsmiljön).⁵⁶

I uppdraget till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen ingick att beakta och utforma sina förslag även utifrån ett företagarperspektiv. Kommittén presenterade i ett delbetänkande ett förslag som skulle harmonisera inkomstbegreppen i socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.⁵⁷ Utredningen menade att någon korrigering av återförda skatterättsliga dispositioner inte skulle ske när SGI beräknas i syfte att harmonisera inkomstbegreppen. Det skulle ge ett inkomstbegrepp som motsvarar de inkomster som ligger till grund för uttag av egenavgifter. Kommittén tog dock inte ställning till om förslaget skulle genomföras och tog inte heller upp förslaget i sitt slutbetänkande.

Det förslag om månatliga uppgifter på individnivå till Skatteverket som har antagits påverkar inte situationen för egenföretagare med enskild firma.⁵⁸ Det påverkar däremot situationen för kombinatörer, genom att inkomsterna från anställning ska rapporteras månatligen. Bedömningen av kombinatörers inkomster från näringsverksamhet sker dock på samma sätt som tidigare. Det är enligt Försäkringskassan inte klarlagt på vilket sätt månadsuppgifter kommer att påverka handläggningen av ärenden som rör aktiebolagsdelägare.⁵⁹

2.6 Försäkringskassans organisatoriska indelning

Försäkringskassan var under den granskade perioden organiserad i avdelningar för olika livssituationer, och föräldraförsäkringsförmånen hanterades inom avdelningen för barn och familj.⁶⁰ Om den försäkrade inte har en SGI sedan tidigare fastställer vanligen förmånshandläggare SGI i samband med ansökan om föräldrapenning. Förmånshandläggare hanterar t.ex. de flesta fall när den försäkrade har en fast anställning.⁶¹ Vissa SGI-ärenden lämnas dock över till enheten för utredningskrävande ärenden (SGI-SU). Det gäller bl.a. ärenden som rör fastställande av SGI för egenföretagare (oavsett företagsform).

De speciella enheterna för handläggning av särskilt utredningskrävande ärenden (SGI-SU), inrättades 2008 och tillhör sedan hösten 2014 avdelningen för

⁵⁶ Se Försäkringskassan 2016a.

⁵⁷ SOU 2012:47.

⁵⁸ Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

⁵⁹ Intervju med verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan.

⁶⁰ Enligt uppgifter till Riksrevisionen pågår en översyn av organisationen inom delar av Försäkringskassan som ska presenteras under hösten 2017.

⁶¹ SGI kan även fastställas utan att den försäkrade har sökt någon förmån, exempelvis om den försäkrade begär det, se 26 kap. 3 § SFB (2010:110).

gemensamma försäkringsfrågor (GFS).⁶² Handläggningen är koncentrerad till Stockholm (där det finns tre enheter) och Göteborg (två enheter), och enheterna är uppdelade i team på mellan sju och elva personer.⁶³ Totalt arbetar fem specialister och omkring 140 handläggare på enheterna. Specialisternas uppgift är att stödja handläggarna i deras arbete samt att utveckla handläggningen och metodiken.⁶⁴ Koncentrationen till två orter har enligt Försäkringskassan varit ett sätt att upprätthålla kompetensen och fokusera på likabedömning.⁶⁵

Inom avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor finns en enhet för utveckling och stöd med tre verksamhetsutvecklare. Verksamhetsutvecklarna ansvarar för förvaltningen av SGI, bl.a. handlar det om att ansvara för kvalitetsanalysen av SGI och att förvalta vägledningen och processen. Kvalitetsuppföljningar görs varje år inom respektive förmån (bl.a. SGI) och ger ett samlat omdöme om kvaliteten i handläggningen. Det verktyg som används för kvalitetsuppföljning fokuserar på vissa nyckelkontroller, exempelvis årsarbetstid, karenstid för näringsidkare och tidpunkt när SGI ska gälla från.⁶⁶ Det görs ingen kvalitetsuppföljning som endast fokuserar på egenföretagares SGI.

Försäkringskassan har tidigare fått kritik för att SGI har haft för låg prioritet inom myndigheten.⁶⁷ Sedan organisationsförändringen när avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor (GFS) fick ett övergripande ansvar för SGI såväl som handläggningen av särskilt utredningskrävande ärenden har SGI-frågorna fått mer fokus i myndigheten. Det upplevs ha varit enklare att genomföra förändringar och satsningar inom området efter organisationsförändringen.⁶⁸

Ett resultat av ett ökat fokus på SGI inom myndigheten är att en ny SGI-utbildning har tagits fram för handläggare inom förmånerna. Tyngdpunkten i utbildningen ligger på själva utredningsmetodiken för att säkerställa att ärenden startas i rätt ände. Det finns även planer på att se över den utbildning som ges inom SGI-B.⁶⁹ Utbildningarna tas fram av Kompetensforum och kvalitetssäkras av verksamhetsutvecklare tillsammans med rättsavdelningen.

⁶² Försäkringskassan 2016b.

⁶³ Intervju med verksamhetsutvecklare och områdeschef vid Försäkringskassan.

⁶⁴ Intervju med specialister vid Försäkringskassan.

⁶⁵ Intervju med specialist vid Försäkringskassan.

⁶⁶ Försäkringskassan 2016b.

⁶⁷ ISF 2016b.

⁶⁸ Intervju med verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan.

⁶⁹ Ibid.

3 Tidigare forskning och utredningar

Flertalet tidigare studier och utredningar har undersökt föräldraförsäkringen ur olika perspektiv, och även den lagstiftning som reglerar rätten till ledighet.⁷⁰ Eftersom föräldraförsäkringen spelar in på många olika politikområden har frågeställningarna över tiden varit många: hur föräldraledighet påverkar inkomstutvecklingen, föräldraledighet kopplat till föräldrarnas kontakt med sina barn och utvecklingen av mäns och kvinnors uttag av föräldrapenning. Hur föräldrarna väljer att dela på ledigheten har visat sig vara kopplat till föräldrarnas utbildningsbakgrund, inkomstnivå, föräldrarnas ålder samt inom vilken sektor de arbetar.⁷¹ Studier visar även att resursstarka föräldrar i högre grad utnyttjar flexibiliteten i systemet.⁷²

Försäkringskassan har i uppdrag att verka för ett mer jämställt uttag, vilket inte minst är viktigt utifrån ett inkomstperspektiv då uttag av föräldraledighet har ett negativt samband med framtida lön.⁷³ Sambandet gäller framför allt för pappor, men mammor som är föräldralediga tidigt efter födseln tjänar mer än mammor som sprider ut ledigheten över tid.⁷⁴

Pappors andel av antalet uttagna föräldradagar har ökat i Sverige under senare år, men andelen som tar ut noll dagar har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet, med en liten minskning i början av 2000-talet.⁷⁵ Försäkringskassans analyser visar att uttaget är mest jämställt i yrken som kräver högre utbildning, framför allt om båda föräldrarna har sådana yrken.

Två studier visar att egenföretagare i genomsnitt tar ut färre dagar med föräldrapenning än anställda.⁷⁶ Studierna visar även att det är vanligare att män som har eget företag i aktiebolagsform använder föräldrapenning än män som driver företag som enskild firma. Bland de som har tagit ut minst en dags föräldrapenning tar dock egenföretagare med enskild firma ut fler antal dagar än både egenföretagare som driver aktiebolag och anställda. Det gäller både kvinnor och män. Vad som ligger bakom skillnaderna mellan olika företagsformer, med en större spridning inom gruppen med enskilda företag, är ännu inte klarlagt.

⁷⁰ För en översyn se ESO 2015.

⁷¹ Se bl.a. rapporter från Försäkringskassan 2013, IFAU 2013, ISF 2012b samt ISF 2012a.

⁷² ISF 2013.

⁷³ IFAU 2015.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Försäkringskassan 2012.

⁷⁶ SOU 2014:74 och Anxo & Ericson 2015.

Studier på uttaget av den tillfälliga föräldrapenningen visar att den andra förälderns sysselsättning kan ha betydelse. Överlag nyttjas den tillfälliga föräldrapenningen i mindre utsträckning av egenföretagare än av anställda, och i föräldrapar där en är egenföretagare är det vanligtvis föräldern med anställning som tar ut tillfällig föräldrapenning.⁷⁷

Det finns betydligt fler studier över hur anställda använder föräldraförsäkringen, men endast ett fåtal studier över egenföretagares användning. Samtidigt har flertalet utredningar konstaterat att trygghetssystemen framför allt är anpassade efter anställdas förutsättningar.⁷⁸ Vidare finns mål att företagets kontakter med statliga myndigheter ska underlättas.⁷⁹

Det gör att det finns ett behov av att skapa mer kunskap om egenföretagares användning av föräldrapenningen. Inom ramen för Riksrevisionens granskning har det funnits ett behov av att veta mer om uttagsmönster och framför allt om ersättningsnivåer för egenföretagare i föräldrapenningen för att bättre kunna tolka övriga resultat i granskningen.

⁷⁷ ISF 2012b.

⁷⁸ Se exempelvis SOU 2003:21 samt 2005:21.

⁷⁹ Prop.2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

4 Egenföretagares nyttjande av föräldrapenningen

Kapitlet baseras på Riksrevisionens bearbetningar av Försäkringskassans statistik avseende uttag av föräldrapenning och ersättningsnivåer för egenföretagare. I avsnittet presenteras den deskriptiva statistiken kortfattat men kompletteras med ytterligare tabeller i bilaga 2. Syftet är att beskriva egenföretagares nyttjande av föräldrapenning och ersättningsnivåer i föräldrapenningen.

4.1 Uttag av föräldrapenning

Riksrevisionens bearbetningar av Försäkringskassans statistik bekräftar bilden att egenföretagare nyttjar föräldrapenningen i mindre utsträckning än anställda (se tabell 2). Framför allt är det en stor andel män med eget företag som väljer att inte alls ta ut föräldrapenning. Det gäller speciellt män med enskild firma där en dryg tredjedel (35 procent) tar noll dagar i föräldrapenning under barnets tre första levnadsår. Det kan jämföras med en dryg fjärdedel av män med eget aktiebolag och 14 procent av anställda män som väljer att inte nyttja föräldraförsäkringen (dvs. tar ut noll föräldrapenningdagar).

Tabell 2 Genomsnittligt antal uttagna nettodagar med föräldrapenning bland föräldrar som har tagit ut minst en dag

	Kvinnor		Män	
	Genomsnittligt antal uttagna nettodagar	Andel kvinnor som tagit ut minst en dags föräldrapenning	Genomsnittligt antal uttagna nettodagar	Andel män som tagit ut minst en dags föräldrapenning
Anställda	294	99 %	91	86 %
Eget aktiebolag	261	99 %	73	73 %
Enskild firma	278	96 %	89	65 %
Kombinatör	277	99 %	93	83 %

Anm. Avser barn födda 2010–2012 och dagar uttagna under barnets tre första levnadsår.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Även bland kvinnor med enskild firma är det högre andel som väljer att inte ta ut föräldrapenning (4 procent, jämfört med 1 procent bland övriga grupper). Det ska inte tolkas som att dessa föräldrar inte alls har varit föräldralediga med sina barn, utan bara att de inte har tagit ut någon ersättning från föräldraförsäkringen under de tre första åren. Överlag går det inte att uttala sig om den totala längden på föräldraledigheten utifrån statistiken över antalet uttagna dagar, varken för de som tar ut noll dagar eller för övriga. Flexibiliteten som finns i föräldraförsäkringen i

kombination med rätten att vara frånvarande från arbetet som regleras i föräldraledighetslagen (se avsnitt 2.1) gör att det finns stora variationer i hur föräldrarna väljer att vara föräldralediga.

Statistiken visar även att sett till utbetald föräldrapenning finns det större variation i uttagsmönster bland egenföretagare med enskild firma. Det är inte bara en högre andel som väljer att inte ta ut någon föräldrapenning. De män med enskild firma som tar ut föräldrapenning tar i genomsnitt ut fler dagar (89 dagar) än män som har eget aktiebolag. Den senare gruppen tar bara ut något fler dagar än de reserverade dagarna i föräldraförsäkringen (som var 60 dagar under den studerade tidsperioden).

4.2 Ersättningsnivåer

De föräldrar som har högst ersättning i föräldrapenningen är de som driver eget aktiebolag (se tabell 3 nedan), vilket speglar att aktiebolagsägare i genomsnitt har högre inkomstnivåer än övriga grupper av egenföretagare.⁸⁰ Kvinnor med eget aktiebolag har högre genomsnittlig ersättning i föräldrapenningen än anställda män.

Kvinnor med enskild firma får i genomsnitt lägst ersättning. Det kan förklaras av lägre inkomstnivåer generellt, men är även kopplat till att en jämförelsevis hög andel kvinnor med enskild firma får ersättning på grundnivå (se tabell B1 och B2, bilaga 2). Ersättning på grundnivå betalas ut om individen har en SGI där dagarsättning blir lägre än grundnivån (225 kronor under den undersökta perioden). Ersättning på grundnivå kan även betalas ut om individen inte uppfyller det s.k. 240-dagarsvillkoret, dvs. att den försäkrade inte har haft en inkomst tillräckligt länge innan uttag av föräldrapenning.⁸¹ Jämfört med anställda och kombinatorer får en högre andel kvinnor med enskild firma ersättning på grundnivå pga. låga inkomster, snarare än att de inte uppfyller 240-dagarsvillkoret (se tabell B3 i bilaga 2).

⁸⁰ Se exempelvis SOU 2014:74, som visar att en högre andel egenföretagare med eget aktiebolag har inkomster som överstiger taket i socialförsäkringen jämfört med både anställda och de med enskild firma.

⁸¹ 240-dagars villkoret innebär att individen måste ha arbetat 240 dagar i följd före barnets födelse. Uppfylls inte det kravet betalas de första 180 dagarna med föräldrapenning ut på grundnivå, även om personen har en hög SGI fastställd.

Tabell 3 Genomsnittlig utbetald föräldrapenning och fastställd SGI⁸², i kronor

	Kvinnor		Män	
	Medelbelopp per utbetald nettodag	Medelbelopp fastställd SGI (årsinkomst)	Medelbelopp per utbetald nettodag	Medelbelopp fastställd SGI (årsinkomst)
Anställda	549	291 630	701	363 735
Eget aktiebolag	711	362 514	777	395 092
Enskild firma	467	209 332	607	275 789
Kombinatör	604	312 428	737	380 877

Anm. Avser föräldrar till barn födda 2010–2012 som har tagit ut minst en dags föräldraledighet under barnets tre första levnadsåren. Medelbelopp per nettodag avser utbetalningar på såväl SGI- som grundnivå.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Ersättningstaket i föräldraförsäkringen, på 10 prisbasbelopp, gör att den genomsnittliga maximala ersättningen per utbetald dag under perioden var 928 kronor, oavsett fastställd SGI. Vidare är det värt att notera att ersättningarna jämförs per utbetald nettodag i föräldrapenningen och därmed inte speglar de faktiska skillnaderna i disponibel inkomst under föräldraledigheten. Det beror dels på att vi i statistiken inte ser hur många dagar per vecka individen tar ut och dels på att här inte inkluderas de ersättningar från arbetsgivaren, den s.k. föräldralönen, som en stor del av de anställda får under föräldraledigheten.

4.3 Fördelning mellan föräldrarna

Riksrevisionen har analyserat uttaget av föräldrapenningen utifrån föräldraparet för att undersöka om det finns skillnader i hur uttaget fördelas mellan föräldrarna kopplat till deras respektive sysselsättning. Statistiken baseras på den genomsnittliga fördelningen mellan föräldrarna och inkluderar även de par där en förälder inte har tagit ut en enda dag i föräldrapenning. Statistiken avser i den här delen endast uttaget under barnets första två år.

Kvinnors uttag ligger betydligt högre än männens, oavsett deras och deras partners sysselsättning. De kvinnor som i genomsnitt tar ut lägst antal dagar är kvinnor med eget aktiebolag vars partner är anställd – kvinnan tar då ut 232 dagar vilket motsvarar 71 procent av dagarna inom paret. Överlag har par där kvinnan är egenföretagare ett något mer jämställt uttag av föräldrapenningen än andra par (genomsnittet ligger på 71 procent).

⁸² SGI kan som högst uppgå till 7,5 gånger prisbasbeloppet inom socialförsäkringen, förutom inom föräldrapenningen där taket ligger på 10 prisbasbelopp. Den SGI som finns registrerad i vårt urval är "otakad", dvs. saknar övre gräns i relation till prisbasbeloppet.

Undantaget är kvinnor med eget företag vars partner har ett eget aktiebolag; där tar kvinnan ut 75 procent av dagarna vilket är i nivå med fördelningen av föräldrapenning i par där båda har en anställning. Se tabell B4 i bilaga 2 för detaljer.

De föräldrapar som delar minst jämställt på föräldrapenningen är par där mannen har ett eget aktiebolag och kvinnan har en anställning. Kvinnans andel uppgår i de fallen till omkring 80 procent av dagarna.

5 Riksrevisionens iakttagelser

Kapitlet inleder med att belysa handläggares förutsättningar för en likvärdig handläggning. De följande avsnitten fokuserar på interaktionen mellan Försäkringskassan och egenföretagare vid handläggningen av SGI med syfte att belysa frågeställningen om huruvida informationen till egenföretagare är tydlig. Bedömningen om huruvida informationen är tydlig baserar sig på att den finns lättillgänglig, är enkel att ta till sig och förstå rent språkligt, samt att informationen är tillräcklig för att förstå vilka faktorer som påverkar SGI. Kapitlet avslutas med en statistisk analys av skillnader mellan SGI och historisk inkomst utifrån frågan om det finns indikationer på brister i förutsägbarheten i egenföretagares ersättning.

5.1 Handläggares förutsättningar

I syfte att skapa förutsättningar för en likvärdig handläggning och en tydlig process har Försäkringskassan olika typer av vägledande föreskrifter och processbeskrivningar.

5.1.1 Stödjande och styrande dokument

Ett verktyg är den *processbeskrivning* som tydliggör de olika stegen i handläggningen och hur handläggaren ska gå vidare i ett ärende.⁸³ Syftet med processen är att göra det tydligt vilka uppgifter som måste finnas med i ett ärende inför beslut.⁸⁴ Processen går dock inte exakt in på vilka underlag som behövs om handläggaren behöver komplettera inkomstuppgifterna. Enligt intervjuer med handläggare ska ingen utredning göras om den försäkrades uppgifter inte har ändrats sedan tidigare bedömning.⁸⁵ Utredning görs enbart på nya ärenden samt om det finns pågående bevakningar (t.ex. uppbyggnadsskeden där det alltid finns ett slutdatum som ska bevakas) eller om det har skett några förändringar i ärendet.

Regler som gäller SGI finns i socialförsäkringsbalken⁸⁶, och till sin hjälp att tolka lagstiftningen har handläggaren en *vägledning*.⁸⁷ Vägledningen ska i första hand fungera som ett stöd för anställda på Försäkringskassan vid handläggning och utbildning och samlar information om vad som gäller på det aktuella området.

⁸³ Försäkringskassan 2007a, och Försäkringskassan 2007b.

⁸⁴ Intervju med specialister och handläggare vid Försäkringskassan.

⁸⁵ Intervju med handläggare vid Försäkringskassan.

⁸⁶ Se främst 25 kap. SFB (2010:110).

⁸⁷ Försäkringskassan 2015.

Vägledningen är uppdelad på tillämpnings- och metodstödsavsnitt och innehåller bl.a. beskrivningar av bestämmelser, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden, rättspraxis och flertalet exempel. Det är i vägledningen handläggare kan hitta stöd för bedömningar av den försäkrades inkomster, exempelvis under vilka omständigheter man kan ta ledning av mer preliminära underlag.

Motsvarande vägledning finns även för föräldrapenningen.⁸⁸ Vägledningar och processbeskrivningar tas fram av verksamhetsutvecklare vid respektive avdelning, i nära samarbete med rättsavdelningen. Den vägledning som finns för SGI håller på att omarbetas för att handläggningen ska bli mer försäkringsstyrd och inte fokusera så mycket på exempel som dagens vägledning gör. Målet är att ge handläggarna verktyg att göra en egen bedömning utifrån regelverket och undvika de tydliga exempel som tidigare har funnits som har upplevts vara väl styrande och enkla jämfört med hur verkligheten ser ut.⁸⁹ Följden har tidigare varit att handläggare stundtals känt en osäkerhet om de inte har hittat ett exempel som stämmer exakt överens med deras aktuella ärende.⁹⁰

I vägledningen beskrivs även hur bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) ska tillgodoses i ärendehandläggningen, exempelvis avseende kommunikering inför och efter beslut.⁹¹

5.1.2 Stödjande och styrande arbetsätt

Överlag har enheterna tillsammans arbetat mycket med arbetsätt och likabedömningsinsatser för att motverka skillnader i handläggning. Det sker bl.a. genom de *försäkringsmöten* där specialisterna uppmärksammar viktiga frågor eller förändringar rörande de olika ärenden som handläggs av enheterna. Tema och frågeställning tas fram gemensamt av specialisterna i Göteborg och Stockholm så att samma information går ut till alla handläggare oavsett placeringsort.⁹² Likabedömning har varit uppe som tema på försäkringsmöten. Specialisterna har då sammanställt en lista på likheter och olikheter i handläggningen som diskuterats för att komma fram till en gemensam syn.⁹³ Vid behov lyfter specialisterna frågor till verksamhetsutvecklare och i enstaka fall till rättsavdelningen för att komma fram till en gemensam praxis.⁹⁴

⁸⁸ Försäkringskassan 2017a.

⁸⁹ Intervju med verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan.

⁹⁰ Intervju med verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan.

⁹¹ Kommunikationsplikten består av två led. Dels ska parten underrättas om utredningsmaterialet. Dels ska parten få tillfälle att yttra sig över det. Se 16–17 §§ förvaltningslagen (1986:223).

⁹² Intervju med specialist på Försäkringskassan.

⁹³ Intervju med handläggare på Försäkringskassan.

⁹⁴ Intervju med specialist på Försäkringskassan.

Ärendedragningar är ett annat stöd där flera handläggare tillsammans med specialisten går igenom specifika ärenden. I våra intervjuer med handläggare har framkommit att vissa typer av ärenden kan vara svårare att bedöma, men då finns ärendedragningarna till hands.⁹⁵ Det kan handla om att hitta rätt jämförelseinkomst, hur en bedömning ska göras av inkomsten när ett uppbyggnadsskede precis har tagit slut eller att bedöma näringsverksamhet som har stark skuldbelastning.

Tidigare har de olika teamen inom SGI-SU haft egna upplägg på ärendedragningarna (hur ofta, om möten är obligatoriska, samt hur mycket tid som varit avsatt). Våren 2017 gick man över till gemensamma ärendedragningar för alla enheter. Ärendedragningen sker som ett Skype-möte mellan de handläggare från både Stockholm och Göteborg som har föranmält sig. Pågående ärenden där handläggare behöver hjälp av kollegor och någon specialist för att komma vidare diskuteras. Mötena fungerar även som ett sätt att förmedla kunskap mellan handläggare och bidra till lärandet i myndigheten.⁹⁶

En av de större praktiska förändringarna i handläggarnas arbetssätt under senare år avser ärendehanteringssystemet (ÄHS). I maj 2016 övergick Försäkringskassan från dagindelning, där ärenden fördelades mellan Stockholm och Göteborg per den försäkrades födelsedatum, till en arbetsgång där SGI-SU:s alla inkommande ärenden går till ett gemensamt flöde i ÄHS.⁹⁷ Ärendefördelningen mellan teamen utgår från teamens kapacitet.⁹⁸ Ärendena sorterar per förmånsslag (föräldraförsäkring, sjukpenningärenden och allvarligt sjuka barn, samt pågående ärenden). Det gemensamma flödet och sorteringen styr handläggningen så att de äldsta ärendena alltid hanteras först (med några undantag, exempelvis svårt sjuka barn som har prioritet).⁹⁹

Rent praktiskt innebär det att inga team eller handläggare har reserverade ärenden, och syftet har bl.a. varit att korta handläggningstiderna. Ärenden blir inte handläggareberoende och liggande exempelvis vid sjukfrånvaro bland personalen. Journalföring och ett gemensamt sätt att starta upp ärenden har blivit viktigare, då ärenden kan byta handläggare under ärendets gång.¹⁰⁰ För att underlätta den fortsatta handläggningen är ett ärende reserverat för det team som startade upp det. Att arbeta med oreserverade ärenden har även varit ett sätt att öka lärandet i

⁹⁵ Intervjuer med handläggare på Försäkringskassan.

⁹⁶ Intervjuer med handläggare och specialister på Försäkringskassan.

⁹⁷ Intervju med verksamhetsutvecklare och områdeschef vid Försäkringskassan.

⁹⁸ Försäkringskassan 2016b.

⁹⁹ Intervjuer med handläggare, specialister och verksamhetsutvecklare vid Försäkringskassan.

¹⁰⁰ I undantagsfall kan en handläggare reservera ärenden, exempelvis om handläggaren har lovat att ringa upp den försäkrade vid en speciell tidpunkt eller dylikt eller ska dra ett ärende på en ärendedragning. (Intervju med verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan).

organisationen genom att man tydligare ser hur kollegorna arbetar. I våra intervjuer med handläggare framkommer att de upplever att det nya arbetssättet i ÅHS överlag fungerar bra. Däremot upplever de att det är svårare att överblicka och planera dagens arbete i och med att de inte vet vilken typ av ärende som kommer härnäst.¹⁰¹ Konsekvensen för den enskilda handläggaren kan vara att det kommer flera komplicerade och därmed tidskrävande ärenden på rad.

5.1.3 Stödande system

Handläggare har andra praktiska hjälpmedel som stöd, exempelvis gemensamma verktyg för beräkningar som ibland behöver göras avseende schablonavgifter för egenavgifter. Ett annat exempel är verktyg för omräkning av gamla årsinkomster med konsumentprisindex (KPI) som t.ex. används för egenföretagare som varit långtidssjukskrivna.

Ett stort projekt inom avdelningen har varit att skapa en så kallad fråga/svarfunktion avseende uppgifter om egenföretagare från Skatteverkets databaser. Behovet har funnits länge på grund av svårigheter att få in underlag från de försäkrade, långa ledtider och en del passiv handläggningstid när underlag har begärts från Skatteverket. Underlagen har tidigare skickats med vanlig postgång.¹⁰² Våren 2017 kom en lösning till stånd som ger handläggare på SGI-SU möjlighet att med en knapptryckning direkt få svaret från Skatteverket avseende vissa uppgifter (exempelvis en del uppgifter från näringsbilagor och uppgifter avseende aktiebolag). Det innebär att handläggarna inte längre behöver begära in uppgifter om inkomst från näringsverksamhet från den försäkrade eller Skatteverket utan har tillgång till uppgifterna digitalt. Funktionen både kortar ledtiderna i handläggningen och ökar tillförlitligheten i uppgifterna.

Ett behov av att tidigt i handlägningsprocessen identifiera om den försäkrade är egenföretagare med eget aktiebolag har lett till ytterligare ett utvecklingsprojekt inom avdelningen, AUTO-SGI. Projekt AUTO-SGI har bl.a. inneburit att det organisationsnummer som den försäkrade anger kontrolleras mot Bolagsverkets näringslivsregister.¹⁰³ Dessa ärenden klassificeras sedan november 2016 maskinellt och slussas per automatik direkt till SGI-SU. Syftet är att handläggning startas upp direkt på SGI-SU med rätt underlag och rätt kontroller. Tidigare skedde överföringen av dessa ärenden manuellt av handläggare på avdelningen för barn och familj.

¹⁰¹ Intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Försäkringskassan 2016b.

5.1.4 Kvalitetsanalys och hantering av omprövningsärenden

Försäkringskassans egen kvalitetsanalys av SGI visar att bara 0,3 procent av alla ärenden (inom samtliga ärendeslag) som hanteras av SGI-SU (GFS) gick vidare till omprövning under januari till september 2016 (210 av drygt 74 000 ärenden).¹⁰⁴ Utöver omprövningar har det skett rättelser (310 stycken), vilka under perioden gjordes direkt av specialisterna inom SGI-SU. Rättelserna har haft sin grund i felaktig rättstillämpning (106 ärenden), felaktigt eller ofullständigt underlag (113 ärenden) eller tillkommande handling (82 ärenden). Kvalitetsanalysen från 2016 omfattar alla ärenden som handläggs inom SGI-SU, och endast en av sex parametrar (karenstid för egenföretagare) rör specifikt egenföretagargruppen.

Exakt hur många omprövningar som rör egenföretagare har dock inte gått att få fram, då det enligt Riksrevisionens kännedom inte på senare år har skett någon kvalitetsanalys specifikt rörande SGI för egenföretagare. Försäkringskassan gjorde en tillsyn av SGI under 2004, men endast sex av 362 granskade ärenden gällde egenföretagare.¹⁰⁵ De brister som kunde konstateras i ärenden som gällde SGI för egenföretagare rörde utredning av nettointäkt och jämförelseinkomst.¹⁰⁶

Enligt den kvalitetsanalys från 2016 som rörde alla ärenden inom SGI-SU var den vanligaste anledningen till ändring i omprövningen tillkommande handlingar, vilket även har lyfts i Riksrevisionens intervjuer med handläggare på SGI-SU. Genom att i högre utsträckning ta direkt kontakt med den försäkrade, per telefon, försöker handläggare vid SGI-SU motverka att underlag tillkommer för sent i processen och i förlängningen förhindrar att besluten går till omprövning. Kontakten per telefon med den försäkrade tas även inför beslut för att förklara på vilka grunder beslutet är fattat. Handläggaren förtydligar i kontakten med den försäkrade konsekvenserna av att inte komma in med de begärda underlagen i tid.

Om den försäkrade begär omprövning av SGI går ärendet till omprövningsenheten, som också tillhör avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor. Beslut om ändring av SGI efter omprövning går ofta, via en specialist, till den handläggare som fattat beslutet. Handläggaren verkställer och kan då läsa omprövningsenhetens beslutsbrev som i många fall är utförligt skrivet.¹⁰⁷ Ingen återkoppling sker till handläggaren i de fall omprövningen inte leder till ändrad SGI eller när omprövningsenheten anser att SGI borde ha varit lägre men inte ändrar beslutet. I vissa fall kan omprövningen ändra beslutet till den försäkrades nackdel och SGI därmed bli lägre (t.ex. om det har varit

¹⁰⁴ Försäkringskassan 2016b.

¹⁰⁵ Försäkringskassan 2005.

¹⁰⁶ Under perioden gällde fortfarande begränsningsregeln som gjorde att SGI gör egenföretagare inte kunde överstiga jämförelseinkomsten för anställda.

¹⁰⁷ Intervju med handläggare vid Försäkringskassan.

uppenbara fel eller beslut skett på ofullständiga underlag), och då får enheten kännedom om och verkställer ändringen.¹⁰⁸

Enligt handläggarna och specialisterna sker det ingen systematiserad återkoppling från omprövningsenheten till SGI-SU, även om det förs diskussioner om hur återkopplingen kan läggas upp framöver. Handläggare får bara kännedom om de ärenden där SGI ändras och beslutet ska verkställas av SGI-SU.¹⁰⁹ Att det saknas systematiserad återkoppling innebär att det inte går att se hur stor andel som ledde till ändrade beslut eller när omprövningen delade handläggarens bedömning. I våra intervjuer framkommer från handläggare ett önskemål om att få återkoppling även när SGI inte ändras för att öka lärandet och stärka handläggare i deras beslut när omprövningen inte ändrar beslutet.¹¹⁰ I undantagsfall får handläggare, via en specialist, återkoppling på enstaka ärenden i pedagogiskt syfte – om det är något i bedömningen eller handläggningen som sticker ut.¹¹¹

Sedan slutet av maj 2017 handläggs omprövningsärenden i Försäkringskassans digitala ärendehanteringssystem (ÄHS).¹¹² Tidigare arbetade omprövningsenheten med pappersakter, vilket bl.a. innebar begränsade möjligheter att föra statistik.¹¹³ Enligt såväl handläggare på SGI-SU som anställda på omprövningsenheten kommer tillgången till ÄHS att möjliggöra nya arbetssätt och förenkla för andra enheter att få kunskap om pågående omprövningsärenden.

I det gamla systemet, med pappersakter, kunde inte omprövningsbeslutet av SGI kopplas till den förmån som låg till grund för ärendet.¹¹⁴ Tillgången till ÄHS ger omprövningen möjlighet att märka ärenden utifrån ett antal parametrar och bl.a. göra kopplingar mellan SGI och förmån. Några av de märkningar som är aktuella är beslut, orsak till beslut (t.ex. tillkommande underlag eller annan bedömning av samma underlag) samt om det görs eventuella kompletteringar.¹¹⁵ Exakt hur märkningen kommer att se ut och i vilken mån märkningen kan användas för

¹⁰⁸ 113 kap. 3 & 7–8 §§ SFB (2010:110).

¹⁰⁹ Intervjuer med handläggare vid Försäkringskassan.

¹¹⁰ Intervjuer med handläggare och specialister vid Försäkringskassan.

¹¹¹ Intervju med handläggare på Försäkringskassan.

¹¹² I samband med att Försäkringskassan faktagranskade ett rapportutkast framkom att hanteringen av dessa ärenden ser något annorlunda ut efter övergången till ÄHS, jämfört med hur processen beskrivs ovan utifrån våra intervjuer. Riksrevisionen anser dock inte att förändringarna påverkar bedömningen av behovet att mer systematiserad återkoppling. Efter övergången till digital hantering får handläggarna tillbaka ärenden som har ändrats i omprövningen direkt via ÄHS och verkställer därefter ärendet, istället för att ärenden som tidigare gick via en specialist. Handläggaren meddelar sedan en specialist som går igenom ärendet och vid behov pratar med handläggare eller omprövningsenheten. (E-post från Försäkringskassan, 4 december 2017).

¹¹³ Intervju med omprövningsenheten på Försäkringskassan.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

uppföljningar är fortfarande oklart i och med att övergången till ÄHS nyligen genomfördes.

5.1.5 Riksrevisionens bedömning av handläggarnas förutsättningar

Riksrevisionen gör bedömningen att Försäkringskassan de senaste åren har ökat sitt fokus på SGI och genomfört en rad förbättrande åtgärder, exempelvis tillgång till vissa uppgifter hos Skatteverket via en fråga/svar-funktion och automatisk vidarebeslutsning av ärenden som rör aktiebolagsdelägare. Vidare har man inom enheten för särskilt utredningskrävande ärenden fokuserat på likabedömning som tema på exempelvis försäkringsmöten och genom ärendedragningar som är gemensamma för de två orterna. Ett förändrat arbetssätt med oreserverade ärenden där flera handläggare är inblandade i ett ärende kan fungera både som en kvalitetssäkring och som en kunskapsöverföring mellan kollegor. Det gäller dock att vara uppmärksam så att erfarenhetsutbyte och kollegial kvalitetssäkring inte prioriteras ner, speciellt när ärendedragningarna inte längre är obligatoriska. På sikt kan det riskera kunskapsöverföringen.

Riksrevisionen bedömer att Försäkringskassan skapar förhållandevis goda förutsättningar för handläggare för en likvärdig handläggning, genom tillgängliga verktyg, kollegialt stöd och forum för diskussion och lärande. Arbetet med likabedömning och en likvärdig handläggning måste dock vara en ständigt pågående process, och Riksrevisionen gör bedömningen att det finns utrymme för förbättring. De problem som uppstår avseende handläggningens förutsägbarhet härrör från regelverkets utformning med ett stort bedömningsutrymme för handläggaren.

Även om handläggare har goda möjligheter att få stöd i bedömningarna och enheten har lagt fokus på likabedömning, är det utan en kontinuerlig kvalitetsuppföljning av ärenden som rör egenföretagare svårt att säga om handläggningen i praktiken är likvärdig. Riksrevisionen anser att Försäkringskassan därför bör göra kvalitetsuppföljning med fokus på vilken typ av underlag som används för att fatta beslut samt hur kontakten med de försäkrade ser ut i handläggningen.

Riksrevisionen har uppfattat att handläggarna inte heller får någon systematiserad återkoppling från omprövningsenheten. Riksrevisionens bedömning är att verksamheten skulle vinna på en mer systematiserad återkoppling och uppföljning, speciellt när övergången till en digital ärendehantering inom omprövningen öppnar upp för förbättrade möjligheter.

Återkoppling till handläggare via omprövningen och en uppföljning av handläggningen av ärenden som rör egenföretagare skulle tydliggöra eventuella brister i handläggningen. En återkoppling från omprövningen oavsett beslut skulle även stärka handläggare om de har gjort samma bedömning som

omprövningen. I och med att handläggarna har ett stort bedömningsutrymme, inte minst när det gäller användningen av preliminära underlag, torde en systematiserad återkoppling öka förutsättningarna för en likvärdig handläggning. Det kan även ge en indikation om när omprövningar skulle kunna undvikas genom en tydligare kommunikation med de försäkrade, och om kontakten med de försäkrade har någon inverkan på vilka underlag som används i bedömningen.

5.2 Försäkringskassans kommunikation med egenföretagare

Utifrån Riksrevisionens intervjuer med egenföretagare kan vi konstatera att det finns flera utmaningar avseende Försäkringskassans kommunikation med de försäkrade. Kärnan i egenföretagarnas synpunkter handlar om ett system som upplevs som orättvist och inte anpassat efter egenföretagares villkor, om svårigheter att förutsäga ersättningen i föräldrapenningen och svårigheten att få tydliga svar från Försäkringskassan. I det följande avsnittet ges en beskrivning av Försäkringskassans kommunikation med egenföretagare. Fokus ligger på kommunikationen inför beslut och frågan om vilka underlag som kan användas i beräkningen.

5.2.1 Information till nya företagare

De egenföretagare och företagareorganisationer Riksrevisionen har intervjuat framhåller orimligheten med olika regelverk beroende på företagets associationsform.¹¹⁶ Vilken företagsform man väljer kan vara avgörande för den ekonomiska tryggheten vid sjukdom eller föräldraledighet. Intervjuade handläggare på Försäkringskassan bekräftar att det kan bli både diskussioner och missförstånd vad gäller skillnader i regelverket mellan företagsformer. Den mest uppenbara skillnaden är att egenföretagare med eget aktiebolag inte omfattas av reglerna för uppbyggnadsskede. De som är aktiebolagsdelägare har därmed haft en sämre ekonomisk trygghet vid föräldraledighet när företaget är nytt, men kommer framöver att omfattas av reglerna om uppbyggnadsskede om riksdagen godkänner regeringens förslag.¹¹⁷

Skillnaderna mellan företagsformer avseende regelverket kring SGI och vad man bör tänka på när man startar upp ett eget företag är något Försäkringskassan uppmärksammar inom ramen för det myndighetsgemensamma samarbetet *Starta*

¹¹⁶ Intervjuer med egenföretagare.

¹¹⁷ Regeringen skickade i november 2017 ut ett förslag på remiss som innebär att uppbyggnadsskedet ska gälla även för den som startar aktiebolag och tiden ska utökas från 24 till 36 månader från det att företaget startades. Regeringens avsikt är att lagförslaget ska träda ikraft den 1 augusti 2018. Se Promemoria, *Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede*, Socialdepartementet, dnr. S2017/06606/SF.

och driva företag. Syftet med samarbetet är att samla och presentera information och ge service till företagare¹¹⁸. Inom ramen för samarbetet drivs bl.a. hemsidan verksamt.se som samlar vanliga frågor och tips till de som funderar på att starta eget företag, eller som har frågor om företagande. Försäkringskassan deltar även vid s.k. Starta företag-dagar där myndigheter gemensamt informerar om olika regelverk. Försäkringskassans del är begränsad till ungefär tjugo minuter och förutom skillnaderna mellan olika företagsformer vad gäller socialförsäkring ligger fokus på vilka skyldigheter arbetsgivare har.

Val av företagsform kan vara avgörande för den ekonomiska tryggheten vid föräldraledighet, men har även betydelse för personligt ansvar och kapitalkrav och inte minst hur marknaden uppfattar ett aktiebolag. Det är faktorer som upplevs som mer avgörande för valet av företagsform när ett företag startas upp.¹¹⁹

Såväl *Småföretagarna* som flera av de egenföretagare Riksrevisionen har intervjuat anser att informationen om den sociala tryggheten och den betydelse val av företagsform får är bristfällig.¹²⁰ Samtidigt betonar de intervjuade egenföretagarna att även när informationen finns tillgänglig är det inte säkert att målgruppen är mottaglig då mycket ny information är aktuell vid uppstart. Försäkringskassan har i konkurrens med annan information svårt att nå fram till egenföretagare.

5.2.2 Försäkringskassans hemsida

Försäkringskassans hemsida har flertalet verktyg för att underlätta för blivande föräldrar att planera sin kommande föräldraledighet. En förutsättning för att kunna använda verktygen fullt ut och kunna planera vilka ekonomiska konsekvenser ledigheter får är att den försäkrade vet vilken inkomst som ligger till grund för föräldrapenningen. För anställda ger verktygen även möjlighet att räkna ut den ersättning som många får från sin arbetsgivare, den s.k. föräldralönen. Vilken inkomst föräldrapenningen baseras på och vilken ersättning man kan räkna med är ofta oklart för många egenföretagare, med undantag för etablerade aktiebolagsdelägare som kan utgå från utbetald lön.

Försäkringskassans SGI-guide som finns på hemsidan ger kortfattad information om vad som gäller för anställda och egenföretagare. Kombinatorer kan få översiktlig information anpassad till sin situation, men Försäkringskassan tydliggör på hemsidan att informationen inte är anpassad efter de individuella förutsättningarna. Det faktum att individuella bedömningar ligger till grund för

¹¹⁸ De myndigheter som är med i samarbetet är: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Pensionsmyndigheten, Patent- och registreringsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Jordbruksverket, Tillväxtverket och Tullverket.

¹¹⁹ Jämför Ds 2003:27.

¹²⁰ Intervju med representant för Småföretagarna samt med egenföretagare.

SGI gör det svårt med detaljerad information i en generell guide. De kombinatorer och företagargrupper som Riksrevisionen har intervjuat har uttryckt önskemål om en tydligare ingång för kombinatorer på Försäkringskassans hemsida.¹²¹

5.2.3 Den personliga kontakten

I intervjuer med egenföretagare har det framkommit att egenföretagare skulle önska en personlig kontakt med Försäkringskassan, eller förbättrade möjligheter att följa upp ett ärende eller allmänna frågor. Har den försäkrade uppföljande frågor efter avslutat samtal finns inte möjlighet att återkomma till samma person i kundtjänsten alternativt samma handläggare. Det gör att den försäkrade får redogöra för sina omständigheter flera gånger för handläggare eller kundtjänst, vilket skapar onödig irritation och tar mer tid i anspråk.

Försäkringskassan har uppmärksammat att handläggare jobbar olika med den första kontakten med den försäkrade, trots att det i processen är tydligt att handläggaren i första hand ska ringa upp den försäkrade.¹²² Att handläggare arbetar olika med den första kontakten, tar kontakt per telefon eller skickar brev, kom även upp i intervjuer med handläggare. Handläggare tar även kontakt per telefon med de försäkrade inför beslut för att förklara beslutet, t.ex. på vilka underlag beslutet är fattat.

Som regel är det Försäkringskassan som bestämmer tiden för telefonkontakt med den försäkrade. Samtalen från Försäkringskassan upplevs stundtals komma olägligt (t.ex. under pågående möte eller kundträffar) och egenföretagare har i intervjuer uttryckt en önskan att i förväg kunna boka in telefonmöten med Försäkringskassan.¹²³ Den möjligheten är inte formaliserad även om det förekommer att handläggare kommer överens med den försäkrade om att återkomma en viss dag.¹²⁴ Går den försäkrade inte att nå kan däremot en handläggare skicka sms till den försäkrade med sitt direktnummer så att den försäkrade själv kan ringa upp.

Försäkringskassans handläggare anger att myndigheten överlag har jobbat mycket med kommunikationen i relation till de försäkrade, bl.a. för att tydliggöra konsekvenser av att inte komma in med de begärda underlagen i tid. Det handlar delvis om att minska risken för omprövningar på grund av att underlag saknas, men också om att skapa en förståelse för vilken information SGI-besluten grundar sig på. Enligt Försäkringskassans handläggare har breven som skickas till de

¹²¹ Intervju med egenföretagare.

¹²² Försäkringskassan 2016b och Försäkringskassan 2016c.

¹²³ Intervju med egenföretagare.

¹²⁴ Intervju med handläggare på Försäkringskassan.

försäkrade utvecklats över åren. De har blivit enklare och mer samordnade med gemensamma mallar som kan användas som ett stöd om handläggaren önskar det.¹²⁵

Försäkringskassan jobbar enligt myndigheten på att renodla kommunikeringen med de försäkrade utifrån kraven i förvaltningslagen.¹²⁶ När beslut kommuniceras ska den försäkrade få tillfälle att yttra sig och förvaltningslagen anger tydligt i vilka specifika fall denna kommunikering ska ske.¹²⁷ Enligt en områdeschef på Försäkringskassan ger den kommunicering som sker utöver dessa fall längre liggstider och handläggningstider.¹²⁸

Försäkringskassan har sedan ett par år tillbaka en kundtjänst som riktar sig mot företagare (*kundmötet*) som har djupare kunskaper i SGI för egenföretagare än den allmänna kundtjänsten. Kundmötet har satsat på att kompetensutveckla personalen om regelverket för företagare. Enligt såväl anställda på kundtjänst som handläggare på SGI-SU har kundtjänsten, i och med att de inte handlägger enskilda ärenden, inte samma djupa kunskaper som handläggarna. Kundtjänsten ska inte heller gå in och ge specifika svar i individuella ärenden, utan har rollen att svara på generella frågor utifrån regelverket.

Försäkringskassan uppger att med tanke på regelverkets utformning och det stora utrymme som finns för individuella bedömningar är det svårt att ge konkreta och tydliga svar på de försäkrades frågor när de ringer till kundtjänsten. Det är exempelvis svårt att göra en tydlig gränsdragning avseende vilka underlag som kan användas för beräkningen. Svaren beror även i stor utsträckning på hur den försäkrade beskriver sin situation. Både handläggare vid SGI-SU och anställda på den företagsinriktade kundtjänsten betonar vikten av att ställa kontrollfrågor till den försäkrade för att minimera risken för missförstånd, exempelvis avseende företagets associationsform.

5.2.4 Kommunikation inför beslut

En återkommande diskussion mellan Försäkringskassan och de försäkrade, som både handläggare och egenföretagare har lyft i intervjuer, är skillnaderna i inkomstbegrepp mellan Försäkringskassan och andra myndigheter eller jämfört

¹²⁵ Intervju med handläggare på Försäkringskassan.

¹²⁶ Intervju med områdeschef vid Försäkringskassan.

¹²⁷ Innan Försäkringskassan fattar ett beslut ska den försäkrade få ta del av uppgifter som någon annan har lämnat i ärendet och få möjlighet att yttra sig. Se 16–17 §§ förvaltningslagen (1986:223). Kommer uppgifterna från den försäkrade krävs ingen kommunikering, även om beslutet inte ger den försäkrade vad hen har begärt. Går beslutet emot den försäkrades yrkande och uppgifterna är inhämtade från någon annan krävs det dock att Försäkringskassan informerar inför beslutet. Försäkringskassan har tagit fram en vägledning som handläggare kan använda som stöd när det gäller olika förvaltningsrättsliga frågor. Försäkringskassan, 2017b.

¹²⁸ Intervju med områdeschef vid Försäkringskassan.

med andra förmåner inom Försäkringskassan (t.ex. bostadsbidraget). Försäkringskassans handläggare upplever att många försäkrade saknar en förståelse för att det är inkomsten av det egna arbetet som ligger till grund för SGI, snarare än den beskattningsbara inkomsten. Vidare upplever handläggare att många tror att Försäkringskassan per automatik får in uppdaterade uppgifter från andra myndigheter eller parter i systemet. Från egenföretagares håll upplever man att Försäkringskassan i kontakterna mer betonar vilka underlag som krävs för att fatta beslut, snarare än att vägleda i systemet och förklara.¹²⁹

Egenföretagare upplever att beskeden är otydliga med avseende på vilka underlag som krävs för att fastställa SGI, vilka regler som gäller och i slutänden vilken SGI de kan förvänta sig.¹³⁰ I intervjuer med egenföretagare framkommer det också att de upplever att Försäkringskassan ibland kräver in mycket underlag, som sedan inte används i bedömningen. Det bidrar till en upplevelse hos egenföretagare att det är godtyckligt vad de i slutänden får för SGI, att det är handläggbarberoende. För försäkrade som ringer till Försäkringskassan framgår det inte alltid om de pratar med kundtjänst eller en handläggare samt vilka kunskaper och ”befogenheter” samtalsparten har.

Bristen på förutsägbarhet gör att egenföretagare och företagargrupper i våra intervjuer har uttryckt en önskan om att Försäkringskassan ska kunna lämna bindande förhandsbesked för SGI. Den möjligheten finns redan i och med att SGI kan fastställas om den försäkrade begär det, även om det inte finns någon ansökan om förmån.¹³¹ Förhandsbesked om SGI kan dock inte lämnas av kundtjänst, utan ärendet måste handläggas i vanlig ordning.

Egenföretagare som Riksrevisionen har intervjuat uppger att de vid upprepade kontakter med Försäkringskassan har fått olika besked där uppgifterna kan vara motsägelsefulla.¹³² Deras upplevelse bekräftas även av handläggare som vid tillfällen har fått korrigera informationen som den försäkrade har fått vid tidigare kontakter. Enligt handläggare, specialister och kundtjänst handlar det ofta om att den försäkrade har ställt generella frågor och fått generella svar som inte är anpassade efter deras specifika situation. Det kan bl.a. röra sig om tillfällen när Försäkringskassan inte har ställt kontrollfrågor för att försäkra sig om vilken företagsform personen har.

Underlag för att beräkna SGI

Vilket underlag som används för beräkningen kan få stora konsekvenser för vad SGI i slutänden fastställs till. För aktiebolagsdelägare är det uttagen lön som utgör underlaget för att beräkna SGI. I de fall en egenföretagare med aktiebolag inte har

¹²⁹ Intervju med representant för KLYS.

¹³⁰ Jämför även SOU 2008:89.

¹³¹ Se 26 kap. 3 § SFB (2010:110).

¹³² Intervjuer med egenföretagare.

tagit ut lön under en längre tid gör Försäkringskassan kontroller av företaget för att försäkra sig om att det finns ekonomiska förutsättningar för framtida löneutbetalningar. Kraven på varaktighet gör att den aktiebolagsdelägare som tar ut en lägre månadslön över stora delar av året, men en större klumpsumma mot slutet av året, måste kunna visa att det är ett årligen återkommande mönster.

För kombinatorer som ändrar arbetsomfattning i det egna företaget eller i sin anställning finns det en speciell problematik. Inkomst från näringsverksamhet bedöms i praktiken utifrån historiska underlag medan inkomst från anställning utgår från överenskommen lön. Handläggare ska göra en bedömning av båda inkomstslagen utifrån en bedömning av hur den försäkrades normala inkomstmönster ser ut. Enligt både handläggare på Försäkringskassan och egenföretagare som Riksrevisionen har intervjuat leder detta ibland till svårigheter eftersom inkomstunderlagen kommer från olika år – och att det ibland blir luckor i tiden som jämförs.

Att SGI är framåtsyftande men bedömningen av den framtida inkomsten för egenföretagare med enskild firma ofta grundas på historiska uppgifter, är en återkommande invändning från egenföretagare. Historiska uppgifter upplevs inte återspegla den nuvarande inkomsten på ett rättvisande sätt eftersom underlagen bedöms vara gamla och daterade. Även handläggare tar i intervjuerna upp att den taxerade inkomsten, med ibland upp till två år gamla uppgifter, kan vara missvisande för utvecklingen i företaget.¹³³ Vägledningen öppnar här upp för undantag från den huvudprincip som säger att bedömningen ska utgå från de tre senaste åren.¹³⁴

I praktiken innebär det att handläggaren ska göra en bedömning av de uppgifter den försäkrade lämnar in, om de verkar rimliga utifrån de tre senaste årens taxerade inkomst.¹³⁵ Förarbetena är tydliga med att det är egenföretagares uppgifter som ska ligga till grund för bedömningen och såväl handläggare som egenföretagare betonar att SGI-beslutet ofta är ett resultat av ett resonemang mellan handläggare och den försäkrade, för att hitta en SGI som är rättvisande för individens situation.¹³⁶ Ett resonemang mellan handläggare och den försäkrade blir framför allt, enligt handläggare vi har intervjuat, aktuellt när egenföretagaren bedömer att inkomsten framöver kommer att vara högre än den taxerade inkomsten. Det är då egenföretagaren är intresserad av att använda mer preliminära underlag. Den försäkrade måste därmed kunna visa att utvecklingen har gått, och kan förväntas att gå, åt ett visst håll.¹³⁷ Möjligheten att använda

¹³³ Intervju med handläggare på Försäkringskassan.

¹³⁴ Försäkringskassan 2015.

¹³⁵ Intervjuer med handläggare på Försäkringskassan, samt Försäkringskassan 2015.

¹³⁶ SOU 1961:29, prop. 1962:90;2LU 1962:27, rskr. 1962:250.

¹³⁷ Intervjuer med handläggare på Försäkringskassan.

preliminära underlag finns i vägledningen men är inte tydligt avgränsat och ska användas restriktivt. Handläggare och specialister lägger i våra intervjuer tonvikten på att det ska vara undantag att man i bedömningen tar ledning av preliminära underlag (som exempelvis resultatrapport).

De fall där det tydligt framgår, av såväl vägledningen som av våra intervjuer med handläggare, att resultatrapport nästan alltid används är när ett uppbyggnadsskede precis är avslutat. Vid den tidpunkten finns det inte tre år gamla taxerade underlag att tillgå, så resultatrapporter eller andra preliminära underlag (fakturor eller kontrakt på längre uppdrag) måste användas.

I övrigt är Försäkringskassans vägledning vag i skrivningarna om när det är befogat att ta ledning av resultatrapporten i bedömningen (se tabell 3 i avsnitt 2.4.5). I våra intervjuer med såväl handläggare som specialister på Försäkringskassan har det framkommit att det har funnits, och i viss mån fortfarande kvarstår, skillnader mellan handläggare i användningen av resultatrapporter. Det är en fråga som Försäkringskassan uppger att de arbetar mycket med för att få en större samstämmighet i hur preliminära underlag används.¹³⁸ Samtidigt säger specialister i intervjuer att det kan vara svårt för handläggare att argumentera emot den egenföretagare som vill använda preliminära underlag – det är ofta enklare att säga ja.¹³⁹

Ett annat exempel där det enligt såväl handläggare som egenföretagare ofta blir diskussioner är avseende avsättningar till periodiserings- och expansionsfonder (se avsnitt 2.4.5). De egenföretagare och organisationer Riksrevisionen har intervjuat upplever det som orättvist att fonderna inte räknas med. I praktiken är det så att fonderingar räknas med i SGI det år medel avsätts, däremot räknas de inte med det år de återförs till verksamheten.

5.2.5 Riksrevisionens samlade bedömning av informationen till egenföretagare

Riksrevisionen kan konstatera att Försäkringskassan har relativt svårt att nå fram med information till nya företagare i konkurrens med mycket annan information vid uppstartskedet. Informationen finns dock tillgänglig, på såväl Försäkringskassans egen hemsida som på den myndighetsgemensamma sajten verksamt.se. Den information som ges via Försäkringskassans hemsida och via verksamt.se ger information om SGI och översiktligt hur den beräknas.

Riksrevisionen vill uppmärksamma att det finns en asymmetri i hur mycket information som ges till anställda respektive till egenföretagare. Regelverkets utformning gör att egenföretagare inte via informationen på hemsidan kan få en

¹³⁸ Intervju med specialist vid Försäkringskassan.

¹³⁹ Intervju med specialister vid Försäkringskassan.

tydlig uppfattning om vilken SGI hen kommer att få. Det finns områden där regelverket är tydligt men informationen behöver förtydligas för att undvika missförstånd (exempelvis reglerna omkring fonderade medel). Överlag vilar mer ansvar på den enskilda egenföretagaren att själv ta reda på information och skaffa fram underlag, i jämförelse med de flesta anställda som har många planeringsverktyg till hands och kan förlita sig på underlag från arbetsgivare.

Riksrevisionen befarar även att det finns en viss risk att de som inte är aktiva i kontakten med Försäkringskassan, utan endast utgår från sin taxerade inkomst i ansökan, riskerar att missgynnas i förhållande till de som tar mer aktiv del och resonerar med Försäkringskassan om sin förväntade inkomstutveckling.

Riksrevisionen gör bedömningen att Försäkringskassan därför bör fortsätta att utveckla arbetet med direktkontakter för egenföretagare. Försäkringskassan bör bl.a. säkerställa att handläggare tar en första personlig direktkontakt med den försäkrade. Givet det komplicerade regelverket för att fastställa SGI kan egenföretagare behöva mer vägledning från Försäkringskassan, via personliga kontakter, för att underlätta interaktionen mellan individ och myndighet.

Inrättandet av en kundtjänst med mer fokus på företagare har varit ett steg i rätt riktning avseende informationen till egenföretagare. Riksrevisionen anser att Försäkringskassan tydligt bör informera egenföretagare om möjligheten att få en SGI fastställd utan ett pågående ärende. Det skulle innebära ökade möjligheter för egenföretagare att i förväg ekonomiskt planera sin föräldraledighet, exempelvis via de verktyg som finns tillgängliga på Försäkringskassans hemsida. Det är viktigt att betona att nyttan av ett SGI-beslut i förväg kan variera för den försäkrade i och med att ett beslut om SGI måste grunda sig på hur situationen ser ut när hen väl söker om föräldrapenning. Möjligheten att få SGI fastställd utan ärende kan dock ge egenföretagare en bättre insikt om vad som påverkar SGI. Det kan även ge en indikation på vad ersättningen kan komma att bli, om situationen inte förändras framöver, och därmed en möjlighet att ekonomiskt kunna planera en föräldraledighet.

5.3 Förutsägbarheten i ersättningen

Ett återkommande problem som har uppmärksammats är svårigheten för egenföretagare att förutsäga vad de ska få för ersättning från Försäkringskassan – att SGI för egenföretagare inte korrekt återspeglar egenföretagares faktiska inkomstbortfall. Kritiken kommer såväl från tidigare utredningar som från de egenföretagare och de företagargrupper som Riksrevisionen har intervjuat.

Riksrevisionen har utifrån Försäkringskassans statistik analyserat sambandet mellan fastställd SGI och inkomsten före barnets födelse, det vi i fortsättningen

kallar historisk inkomst¹⁴⁰. Analysen omfattar bara de föräldrar som har tagit ut föräldrapenning minst en dag och därmed har en fastställd SGI vilket är en förutsättning för analysen.

Syftet är att undersöka om sambandet skiljer sig åt mellan anställda och egenföretagare, för att därmed kunna svara på om finns brister i förutsägbarheten av vilken ersättning egenföretagare får vid uttag av föräldrapenning. I analysen undersöks om skillnaden (differensen) mellan SGI och den historiska inkomsten skiljer sig åt mellan egenföretagare och anställda. Med hjälp av regressionsanalys tas också hänsyn till eventuella skillnader mellan de anställda respektive egenföretagarna med avseende på egenskaper som påverkar skillnaden (se bilaga 3 för detaljer). För de flesta anställda är historiska inkomster irrelevanta för fastställande av SGI, men kan antas vara den utgångspunkt många använder för att förutsäga vilken ersättning de kommer att få i föräldrapenningen när de planerar att skaffa barn. Det kan sägas utgöra underlag för en enkel prognos över SGI.¹⁴¹

Det är viktigt att betona att syftet inte är att avgöra om Försäkringskassan har fastställt korrekt SGI. En större osäkerhet behöver inte betyda att SGI är ett mindre träffsäkert mått på inkomstbortfall än om osäkerheten i utfall är låg. Däremot är en större spridning ett tecken på att det är svårare för individen att förutsäga vad hen kommer att få i ersättning av Försäkringskassan, givet den enkla prognosmodellen.

Tabell 4 och 5 visar medelvärde och standardavvikelse för de observerade absoluta skillnaderna (differenserna) mellan SGI och historisk inkomst per kön och anställda respektive egenföretagare med olika associationsform. Skillnaden mellan SGI och historisk inkomst anges i absoluta tal. Tabellen visar därutöver genomsnittlig historisk inkomst och genomsnittlig SGI för att det tydligare ska framgå hur stor standardavvikelsen är i förhållande till inkomsterna i gruppen. Tabellen visar även den relativa differensen mellan SGI och historisk inkomst.

¹⁴⁰ Den historiska inkomsten avser kontant bruttolön, arbetsrelaterade ersättningar samt nettoinkomster av näringsverksamhet. Inkomsten avser året före det att den första utbetalningen av föräldrapenningen sker för det aktuella barnet.

¹⁴¹ Att studera differensen motsvarar alltså att studera prognosfelet från den enkla prognosmodellen. Förutom att analysera det genomsnittliga prognosfelet för anställda och egenföretagare analyseras också spridningen för prognosfelet. En stor spridning indikerar högre osäkerhet i prognosen vilket alltså kan tolkas som att SGI då är mer oförutsägbar för individen, givet den enkla prognosmodellen.

Tabell 4 Deskription av skillnaden mellan SGI och historisk inkomst för kvinnor, i kronor¹⁴²

	Absoluta differensen		SGI-medel (A)	Historisk inkomst – medel (B)	Relativ differens i procent (A/B)
	Medel	Standard-avvikelse			
Anställda	30 060	84 195	276 812	246 752	1,12
Eget aktiebolag	43 756	117 304	344 197	300 441	1,15
Enskild firma	61 737	125 921	197 524	135 787	1,45
Kombinatör	51 444	115 775	292 902	241 458	1,21

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Tabell 5 Deskription av skillnaden mellan SGI och historisk inkomst för män, i kronor

	Absoluta differensen		SGI-medel (A)	Historisk inkomst – medel (B)	Relativ differens i procent (A/B)
	Medel	Standard-avvikelse			
Anställda	10 493	92 653	345 038	334 545	1,03
Eget aktiebolag	10 618	109 075	373 780	363 162	1,03
Enskild firma	43 111	139 681	257 554	214 443	1,20
Kombinatör	27 945	125 133	359 186	331 241	1,08

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Av tabellerna framgår att differensen genomgående är större än noll, det vill säga att SGI genomsnittligt är högre än historisk inkomst för alla grupper.¹⁴³ Det är ett väntat resultat eftersom SGI är framåtblickande och inte påverkas av inkomstbortfall vilket den historiska inkomsten gör. SGI utgår också från att den överenskomna månadslönen (för anställda) gäller under hela året, till skillnad från den historiska inkomsten som kan ha ökat under året. Resultatet visar också att spridningen (standardavvikelsen) i skillnaden mellan historisk inkomst och SGI är

¹⁴² De genomsnittliga inkomsterna och genomsnittlig SGI skiljer sig något åt med det som presenteras i tabell 2 vilket beror på att regressionsanalysen endast omfattar barn födda 2010 och 2011, samt de två första levnadsåren. Vi har även exkluderat extremvärden i analysen.

¹⁴³ För kvinnor är den relativa differensen betydligt högre än för männen, vilket delvis kan förklaras av en högre andel med noll i historiska inkomster (i enskild firma ca 9 procent för kvinnor respektive ca 4 procent för män). Ytterligare en förklaring kan vara att kvinnor i högre utsträckning får arbetsrelaterade ersättningar, så som sjukpenning och föräldrapenning.

störst för egenföretagare med enskild firma; standardavvikelsen är högre för såväl kvinnor som män med enskild firma jämfört med andra grupper.¹⁴⁴

Resultaten visar att det är lättast för anställda att (utifrån historisk inkomst) förutsäga vilken SGI de kommer att få; gruppen har lägst spridning i differensen. För egenföretagare med aktiebolag, där beräkningen av SGI också utgår från överenskommen lön, är SGI mer förutsägbar än för andra egenföretagare.

Spridningen i differensen är högst för personer med enskild firma, det är alltså svårare för dem att förutsäga vilken SGI de kommer att få med utgångspunkt enbart från historisk inkomst. Standardavvikelsen är här större för män än för kvinnor, men sett som andel av genomsnittlig SGI är den i stället större för kvinnor. Kvinnor kan alltså förväntas göra ett större relativt prognosfel¹⁴⁵, sett till nivån på den SGI de faktiskt får. Det är relativt svårare för kvinnor att förutsäga vilken SGI de kommer att få.

Fördelningen för skillnaden mellan SGI och historisk inkomst för individer med enskild firma är skev. En större andel personer med enskild firma har stora positiva differenser mellan SGI och historisk inkomst (se diagram B1 och B2 i bilaga 3). En närmare analys av fördelningen för SGI vid olika nivåer av den historiska inkomsten visar att framför allt personer med låga historiska inkomster, men också de med de högsta inkomsterna, har en betydligt större spridning i SGI. Detta gör också att det i dessa inkomstlagen är svårare att förutsäga vilken SGI man kommer att få enbart utifrån den historiska inkomsten (se diagram B3 och B4 i bilaga 3). För de med låga historiska inkomster är det dock ofta positiva skillnader, dvs. SGI är högre än historisk inkomst.

För att undersöka hur de genomsnittliga skillnaderna mellan SGI och historisk inkomst skiljer sig åt mellan associationsformerna efter att hänsyn tagits till ett antal kontrollvariabler, har också en regressionsanalys genomförts.¹⁴⁶ Analysen genomfördes separat för män och kvinnor (se bilaga 3 för en mer detaljerad redogörelse av de skattade modellerna).

Tabell 6 visar de estimerade parametrarna för respektive associationsform (dummyvariabler). Anställda utgör referenskategori och skattningarna för egna

¹⁴⁴ F-test (ensidiga) har utförts för att testa om variansen (dvs. den kvadrerade standardavvikelsen) för differensen mellan SGI och historisk inkomst är högre för egenföretagare i olika företagsformer jämfört med för anställda. Testerna visar att variansen för egenföretagare, både för män och kvinnor och för samtliga företagsformer, är signifikant (på 1 procentsnivå) högre än den för anställda.

¹⁴⁵ Användning av de, vid utvärdering av prognoser, vanliga måtten RMSE och MAE ger samma kvalitativa slutsatser som vid den föreliggande analysen av differensernas standardavvikelse.

¹⁴⁶ Vi har genomfört känslighetsanalyser genom att exkludera individer som har SGI = 0. Anledningen är att det kan betraktas som kvalitativt sett annorlunda att ha SGI = 0 jämfört med att ha SGI > 0, i och med de kvalifikationsregler som finns för SGI. Vi har även genomfört känslighetsanalyser där den historiska inkomsten definierats utifrån ett genomsnitt av de senaste tre årens inkomst i stället för endast det senaste året. Modellerna ger dock samma kvalitativa resultat som den analys vi presenterar ovan. Se bilaga 3 för detaljer.

företagare i olika associationsformer ska alltså tolkas som skillnaden mellan SGI och historisk inkomst i förhållande till för anställda.

Tabell 6 Skillnad mellan SGI och historisk inkomst för egenföretagare jämfört med anställda

Resultat från regressionsanalys (parameterestimat samt t-värde)		
	Kvinnor	Män
Anställda	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Eget aktiebolag	10 138** (2.41)	1 310 (0.62)
Enskild firma	37 297*** (15.47)	31 497*** (12.68)
Kombinatörer	19 889*** (16.24)	18 129*** (17.44)
Kontrollvariabler ¹⁴⁷	Ja	Ja
Totalt antal observationer	148 414	132 251

Anm. */**/** angiver statistisk signifikans på 10-/5- respektive 1-procentsnivån.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Resultaten av analysen visar att de med enskild firma får en signifikant högre genomsnittlig SGI i förhållande till historisk inkomst än anställda. Det omvända resultatet hade varit mer väntat, att de med enskild firma får en lägre SGI i förhållande till den historiska inkomsten än anställda, eftersom deras SGI i praktiken oftast utgår från historiska inkomster.

En möjlig förklaring till att egenföretagare med enskild firma oftare får en SGI som är högre än deras historiska inkomst är att regelverket säkrar tryggheten för egenföretagare med nyetablerade enskilda firmor.¹⁴⁸ Under de första 24 månaderna (det s.k. uppbyggnadsskedet) får egenföretagare med enskild firma SGI fastställd utifrån jämförelseinkomsten för anställda med motsvarande arbetsuppgifter. Egenföretagaren kan med andra ord sakna historisk inkomst, men ändå under de första två åren få en SGI. De med enskild firma kan även få högre SGI än historisk inkomst av näringsverksamhet vid vissa specifika situationer, t.ex. då företaget har en stark skuldbelastning eller vid tillfälliga förluster.¹⁴⁹ Att Försäkringskassan fastställer individens SGI till ett högre belopp,

¹⁴⁷ Som kontrollvariabler används förälders kön, barnets levnadsår, typ av föräldrapenning (nivå), bransch, utbildning, barnets födelseår, institutionell sektor, ålder vid barnets födelse samt utländsk bakgrund. Modellerna har estimerats med OLS med robusta standardfel. Se tabell B8 för samtliga parameterestimat.

¹⁴⁸ Vi har genomfört en regressionsanalys utan de enskilda firmor som var yngre än tre år, se bilaga 3 för detaljer. Resultaten visade att det fortfarande fanns en signifikant skillnad mellan anställda och egenföretagare, även om skillnadens storlek minskar betydligt.

¹⁴⁹ Försäkringskassan 2015.

exempelvis till jämförelseinkomst vid uppbyggnadsskede, är i enlighet med regelverket och med andra ord inget som orsakar att egenföretagaren blir återbetalningsskyldig i ett senare läge.

5.3.1 Riksrevisionens samlade bedömning av förutsägbarheten i ersättningen

Sammantaget visar Riksrevisionens dataanalys av sambandet mellan SGI och historisk inkomst att det finns en större osäkerhet i SGI-måttet för egenföretagare med enskild firma. Det är svårare för en egenföretagare med enskild firma att, enbart utifrån inkomsten före barnets födelse, förutsäga vilken SGI som kommer att fastställas. Analysen visar också att det framför allt är personer med låga historiska inkomster som har svårare att förutsäga vilken SGI de kommer att få enbart utifrån den historiska inkomsten. Resultaten visar även att kvinnor med enskild firma kan förväntas göra ett större relativt genomsnittligt prognosfel, dvs. i förhållande till den SGI som fastställs och därmed ha svårare att förutsäga sin SGI.

Riksrevisionens bearbetningar av Försäkringskassans statistik visar också att egenföretagare med enskild firma i genomsnitt får en högre genomsnittlig SGI i förhållande till historisk inkomst med hänsyn tagen till gruppernas olika sammansättning med avseende på bakgrundsvariabler. Detta gäller både män och kvinnor. Till viss del kan det förklaras med att nystartade företag får en SGI baserad på jämförelseinkomst snarare än historisk inkomst. Även om vi bortser från de nyetablerade företagen kvarstår dock resultatet att egenföretagare med enskild firma har svårare att utifrån inkomsten före barnets födelse förutsäga vilken SGI de får; spridningen i utfall är större.

5.4 Summering

Även om Riksrevisionen kan konstatera att handläggare har förhållandevis goda förutsättningar för en likvärdig handläggning (genom tillgängliga verktyg, kollegialt stöd och forum för diskussion och lärande) är det viktigt för förtroendet för Försäkringskassan att egenföretagare upplever handläggningen som likvärdig. Riksrevisionen gör, utifrån intervjuer med såväl handläggare som egenföretagare, bedömningen att handläggningen i viss mån uppfattas som svår att förstå och förutsäga. En tydligare kommunikation om när det är möjligt att göra avsteg från taxerad inkomst och använda mer preliminära underlag skulle minska upplevelsen av oförutsägbarhet. Det kräver dock ett regelverk, eller en utarbetad praxis, med tydligare gränsdragningar för när preliminära underlag kan användas. En ökad harmonisering av de inkomstbegrepp som används inom olika trygghetssystem och mellan olika myndigheter skulle också göra informationen tydligare och lättare att förstå, men den frågan ligger utanför ramen för den här granskningen. Det finns även områden där regelverket är tydligt, hur

periodiseringsfonder beräknas, där det är önskvärt att Försäkringskassan är mer tydlig i sin information.

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan bör göra en kvalitetsuppföljning av handläggningen av SGI för egenföretagare. Handläggare har goda möjligheter att få hjälp och stöd i bedömningarna och enheten har även lagt fokus på likabedömning. Utan en kvalitetsuppföljning av ärenden som rör egenföretagare är det dock svårt att säga om handläggningen i praktiken är likvärdig.

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan bör göra kvalitetsuppföljning med fokus på vilken typ av underlag som används för att göra bedömningar samt på hur kontakten med de försäkrade ser ut i handläggningen. Utifrån de skillnader i förutsägbarhet i SGI som Riksrevisionen har funnit mellan kvinnor och män är det även viktigt att uppföljningen har ett genusperspektiv.

Att ersättningen i föräldraförsäkringen för de med enskild firma är mer oförutsägbar gör att egenföretagare har sämre möjligheter att planera sin ledighet ur ett ekonomiskt perspektiv. En oförutsägbar ersättning i föräldrapenningen kan även verka negativt mot förtroendet för Försäkringskassan om bedömningen upplevs som godtycklig. De verktyg som står till buds på Försäkringskassans hemsida bygger i stor utsträckning på att den försäkrade har kännedom om vilken ersättning hen får. Försäkringskassan bör utveckla informationen för egenföretagare med syfte att förenkla för dem att planera sin föräldraledighet.

Referenslista

Anxo & Ericson 2015, *Self-employment and parental leave*, Small Business Economics, 2015, vol. 45.

Arbetsgivarverket 2017, *Om föräldraledighet – en vägledning för statliga arbetsgivare*.

Ds 1999:19, *Beräkningsunderlag för dagersättning: sjukpenning, föräldrapenning mm.*

Ds 2003:27, *Företags- och anställningsformer i förändring*.

ESO 2015, *En familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:5.

ESS 2005, *Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall*. Stockholm. Rapport till ESS 2005:2.

Företagarna 2015, *Föräldrafällan – Vill du vara företagare eller förälder?*

Företagarna 2017, *Myndighetsrankning 2017: Rapport baserad på företagares erfarenheter av myndigheter i Sverige*.

Försäkringskassan 2005a, *Socialförsäkringstaket och föräldralön – ekonomi vid föräldraledighet* (Analyserar 2005:7).

Försäkringskassan 2005b, *Tillsyn av sjukpenninggrundande inkomst 2004* (diarienummer 63183-2005).

Försäkringskassan 2012, *Föräldrapenning. Analys av användandet 1974–2011*. Socialförsäkringsrapport 2012:9.

Försäkringskassan 2013, *De jämställda föräldrarna: Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?* Socialförsäkringsrapport 2013:8.

Försäkringskassan 2015, *Sjukpenninggrundande inkomst – och årsarbetstid, Vägledning 2004:5* Version 13, beslutad 2015-06-01.

Försäkringskassan 2016a, *Förändringar inom socialförsäkrings- och bidragsområdena*.

Försäkringskassan 2016b, *Kvalitetsanalys för sjukpenninggrundande inkomst (SGI)*.

Försäkringskassan 2016c, *Processen för att utreda och besluta om SGI, Process 2007:19*, Version 4.6, beslutad 2016-11-01

Försäkringskassan 2016d, *Processen för att utreda och besluta om föräldrapenning, Process 2007:11*, Version 5.5, beslutad 2016-11-10

Försäkringskassan 2017a, *Föräldrapenning Vägledning 2002:1*, Version 14, beslutad 2017-06-15.

Försäkringskassan 2017b, *Förvaltningsrätt i praktiken. Vägledning 2004:7*, Version 11, beslutad 2017-06-30.

Försäkringskassan 2017c, *Socialförsäkringen i siffror 2017*.

- ISF 2012a, *Ett jämställt uttag? Reformen inom föräldraförsäkringen*. Rapport 2012:4
- ISF 2012b, *Sjukfrånvaro och vård av barn bland företagare samt - En analys av utvecklingen under 2000-talet*. Rapport 2012:8
- ISF 2013, *Föräldrapenning och föräldraledighet: Mått på olika aspekter av föräldraledighet*. Rapport 2013:13
- ISF 2016a, *Höjd grundnivå i föräldrapenningen. Har uttaget av föräldrapenning påverkats?* Rapport 2016:1
- ISF 2016b, *Sjukpenninggrundande inkomst (SGI): Försäkringskassans handläggning och beslut om SGI noll*. Rapport 2016:10
- IFAU 2012, *Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud*. Rapport 2012:22a
- IFAU 2013, *Anställningsskydd och föräldrarelaterad frånvaro*. Rapport 2013:1
- IFAU 2015, *Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige*. Rapport 2015:1
- Kommittédirektiv, dir. 2016:10, *Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – översyn av föräldraförsäkringen*.
- Kommittédirektiv, dir. 2016:93, *Konstnärernas villkor*.
- Promemoria, *Sjukpenninggrundande inkomst för företagare under företagets uppbyggnadsskede*, Socialdepartementet, dnr. S2017/06606/SF.
- Prop. 1962:90, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmän försäkring, m.m.*, 2LU 1962:27, rskr. 1962:250.
- Prop. 1973:47, *Kungl. Maj:ts proposition angående förbättrade familjeförmån inom den allmänna försäkringen, m.m.*, SfU 1973:19, rskr. 1973:198.
- Prop. 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003 – Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.
- Prop. 2009/10:120, *Trygghetssystem för företagare*, bet. 2009/10:SfU15, rskr. 2009/10:276.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
- Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2012 - Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*, bet. 2012/13:Sfu1, rskr. 2012/13:114.
- Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 - Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.
- SCB 2017, *Statistiska meddelanden AM 11 SM 1702, AKU Första kvartalet 2017*.
- SOU 1983:48, *Egenföretagares sjukpenning m.m.*
- SOU 2003:21, *Konstnärerna och trygghetssystemen*.

SOU 2005:73, *Reformerad föräldraförsäkring – Kärlek, omvårdnad, trygghet.*

SOU 2006:86, *Mera försäkring och mera arbete.*

SOU 2008:89, *Trygghetssystem för företagare.* Betänkande av Utredningen om trygghetssystemen för företagare.

SOU 2011:40, *Månadsavgifter – snabbt och enkelt.*

SOU 2014:74, *Jämställdhet i socialförsäkringen?* Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet.

SOU 2015:21, *Mer trygghet och bättre försäkring.* Slutbetänkande från parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

SOU 2016:73, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn,* Delbetänkande av Utredningen om en modern föräldraförsäkring.

Tillväxtverket 2016, *Framtidens företagare: Entreprenörskapsbarometern 2016.*

Wingborg, M. 2016, *Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden.*

Bilaga 1. Använt statistikunderlag

Riksrevisionen har undersökt uttag av föräldrapenning för att se hur uttagsmönster och ersättningsnivåer skiljer sig åt mellan anställda och egenföretagare (med olika företagsform). Riksrevisionens bearbetningar är baserade på statistik hämtad från Försäkringskassans register STORE över uttagen föräldrapenning för barn födda i Sverige 2010, 2011 och 2012. Uttaget inkluderar endast barn födda i Sverige där föräldrarna var sammanboende under barnets tredje levnadsår. Avgränsningen beror på att föräldraparet studeras och sammanboende under tredje levnadsåret används som ett sätt att fånga de föräldrar som varit sammanboende under hela perioden. Uttaget inkluderar inte samkönade föräldrar.

Analysen bygger även på statistik från SCB:s longitudinella integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA) samt SCB:s företagsdatabas (FDB). Klassificeringen som anställd, egenföretagare med aktiebolag eller enskild näringsidkare¹⁵⁰ eller kombinator utgår från SCB:s LISA-databas och avser individens sysselsättning vid barnets födelseår. Anledningen är att vi via Försäkringskassan inte har kunnat koppla vilken inkomst (från anställning eller inkomst av näringsverksamhet) som legat till grund för individens SGI. Klassificering utifrån LISA-databasen har använts i tidigare studier.¹⁵¹

En kontroll av gruppen klassificerade som kombinatorer visar att en tredjedel av gruppen saknar inkomst från näringsverksamhet samt att gruppen överlag visar stora likheter med gruppen anställda. Det gör det troligt att en stor andel i gruppen får sin främsta försörjning från anställning. Vi har valt att ändå redovisa siffrorna för kombinatorer, men betonar att de inte är helt tillförlitliga då vi inte kan säkerställa vilken inkomst som legat till grund för deras SGI.

Statistiken från Försäkringskassan har redovisat uttagna dagar på lägstanivådagar respektive sjukpenningnivå. Sjukpenningnivådagarna kan vara utbetalda på SGI-nivå eller på grundnivå; vilken nivå utbetalningen har gällt har beräknats utifrån den härledda dagsersättningen. Försäkringskassan har under den undersökta perioden (föräldrapenninguttag under 2010–2015) bytt IT-system vilket har skapat vissa problem för uttaget av data gällande ersättningsnivåer. Efter den 1 januari 2014 registrerades alla utbetalningar på sjukpenningnivå i Försäkringskassans betalningsregister. Den statistik som tagits fram över utbetalda dagar per

¹⁵⁰ Gruppen inkluderar även företagare som har valt företagsformen handelsbolag eller kommanditbolag, men vi väljer att för enkelhetens skull referera till gruppen som enskilda näringsidkare i rapporten.

¹⁵¹ SOU 2014:74.

ersättningsnivå är därför begränsad till barn födda 2010 och 2011 samt deras första två levnadsår, då det går att skilja ut olika ersättningsnivåer.

Försäkringskassan gör i sina register korrektion med avseende på felaktigt utbetalade (eller felaktigt registrerade) dagar, s.k. kvittningar. I vissa fall leder det till att dagar/belopp dras av från ett annat (senare) kalenderår än det år då den felaktiga utbetalningen/registreringen skedde. Det gör att det i datamaterialet finns ett antal observationer med negativa dagar/belopp. Dessa observationer har exkluderats från analyserna. De observationer där felaktiga avdrag av dagar/belopp gjorts, men som inte resulterat i negativa dagar/belopp, finns kvar i datamaterialet och har inkluderats i analyserna. Det går inte att uttala sig om storleksordningen på detta problem utan att få kompletterande uppgifter från Försäkringskassan om det totala antalet felaktiga kvittningar och hur många dagar/hur stora belopp som avses.

Bilaga 2. Egenföretagares uttag av föräldrapenning – kompletterande statistik

Avsnittet baseras på Riksrevisionens bearbetningar av Försäkringskassans statistik och avser uttag av föräldrapenning för barn födda 2010–2012 när inget annat anges. Statistiken som redovisas är deskriptiv statistik över uttag av föräldrapenning, genomsnittlig ersättning i föräldrapenningen samt hur föräldraren delar upp föräldrapenningen sinsemellan de första två åren i barnets liv. All statistik redovisas uppdelad per kön och per sysselsättning (uppdelat på olika företagsformer). Under den studerade perioden var 60 dagar i föräldraförsäkringen reserverade för vardera föräldern.

Tabell B1 Andel som har fått ersättning på grundnivå

	Kvinnor	Män
	Minst en dags ersättning på grundnivå	Minst en dags ersättning på grundnivå
Anställda	7 %	2 %
Eget aktiebolag	2 %	1 %
Enskild firma	20 %	5 %
Kombinatör	6 %	2 %

Anm. Avser föräldrar till barn födda 2010–2012 som har tagit ut minst en dags föräldraledighet under barnets två första levnadsår. Medelbelopp per nettodag avser utbetalningar på såväl SGI som grundnivå.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Tabell B2 Genomsnittlig andel av totala antalet SGI-dagar som betalats ut på grundnivå för de som har fått minst en dags ersättning på grundnivå

	Kvinnor	Män
	Anställda	49 %
Eget aktiebolag	-	-
Enskild firma	76 %	76 %
Kombinatör	45 %	45 %

Anm. Avser föräldrar till barn födda 2010–2012 som har tagit ut minst en dags föräldraledighet under barnets två första levnadsår. * Gruppen egenföretagare med eget aktiebolag är väldigt få (n<30) varför siffrorna inte redovisas.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Uträkningen av andelen som har fått ersättning på grundnivå med anledning av 240-dagars villkoret görs utifrån ett antagande om att villkoret inte är uppfyllt om personen har fått ersättning på grundnivå samtidigt som den fastställda dagpenningen (SGI omräknad till dagersättningen) överstiger dagersättningen på grundnivå. Det vill säga om personen har en högre fastställd SGI än utbetalt belopp.

Tabell B3 Genomsnittlig andel som har fått ersättning på grundnivå pga. 240-dagarsvillkoret (av de som har fått minst en dags ersättning på grundnivå)

	Kvinnor	Män
	Grundnivå pga 240-dagars villkoret*	Grundnivå pga 240-dagars villkoret*
Anställda	42 %	57 %
Eget aktiebolag	-	-
Enskild firma	19 %	29 %
Kombinatör	47 %	59 %

*Anm. Avser föräldrar till barn födda 2010–2012 som har tagit ut minst en dags föräldraledighet under barnets två första levnadsår. * Gruppen egenföretagare med eget aktiebolag firma är väldigt få (n<30) varför siffrorna inte redovisas.*

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar

Fördelning mellan föräldrarna

Nedan redovisas resultat från Riksrevisionens egna bearbetningar av Försäkringskassans statistik över föräldrapenningsuttaget för barn födda 2010 och 2011 och omfattar barnens första två levnadsår. Analyserna utgår från den genomsnittliga fördelningen och inkluderar alla föräldrar, dvs. även de par där en förälder inte har tagit ut enda dag i föräldrapenning.¹⁵²

¹⁵² Vi har även tittat på genomsnittet hos föräldrar där båda föräldrarna har tagit ut minst en dag. Den procentuella fördelningen av dagar mellan föräldrarna är likvärdig som hos de par där en part (oftast mannen) inte har tagit ut en enda dags föräldrapeng. Skillnaden är att kvinnorna överlag har tagit ut något färre dagar, så att totalen är lägre. Grupperna är i många fall relativt små, därför väljer vi att redovisa de mer robusta resultaten för samtliga föräldrapar.

Tabell B4 Genomsnittligt antal uttagna dagar föräldrapenning (genomsnitt av alla föräldrar)

Föräldrparets sysselsättning (antal individer) ¹⁵³	SGI-dagar		
	Kvinnan	Mannen	Kvinnans andel
Kvinna anställd – man anställd (209 093)	263	81	76 %
Kvinna anställd – man eget aktiebolag (5 824)	277	63	81 %
Kvinna anställd – man enskild firma (5 499)	285	67	81 %
Kvinna anställd – man kombinatör (24 755)	260	82	76 %
Kvinna eget aktiebolag – man anställd (897)	232	95	71 %
Kvinna enskild firma – man anställd (3 225)	243	97	71 %
Kvinna kombinatör – man anställd (8 466)	245	95	72 %
Kvinna eget aktiebolag – man eget aktiebolag (221)	253	83	75 %
Kvinna enskild firma – man enskild firma (990)	254	105	71 %
Kvinna kombinatör – man kombinatör (6 921)	251	85	75 %

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Uttaget av lägstanivådagar är överlag mer jämnt fördelat. Skillnaden mellan olika föräldrapar är inte heller lika tydlig; t.ex. tar kvinnor med enskild firma där partnern är anställd ut en högre andel av lägstanivådagarna jämfört med par där båda har en anställning. En förklaring kan vara att regelverket skiljer sig åt. Lägstanivådagarna kan tas ut först när 180 dagar på sjukpenningnivå är utbetalda och kan sedan tas ut även på helgdagar utan att man tar föräldrapenning en arbetsdag i anslutning till helgen.¹⁵⁴

¹⁵³ Antalet individer motsvarar antalet i den aktuella föräldrakombinationen som har tagit ut minst en dag på grund- eller sjukpenningnivå under 2010–2012 under barnets två första levnadsår. Det går inte att direkt översätta till antal par, då antalet kvinnor och män är inte alltid identiskt. Anledningen är att en av parterna i föräldrparet (vanligen mannen) inte har tagit ut någon föräldrapenning under de första två åren. Vidare är antalet observationer betydligt färre avseende lägstanivådagar, då lägstanivådagarna överlag inte har nyttjats i lika stor utsträckning som sjukpenningdagarna.

¹⁵⁴ För att ta ut sjukpenningnivådagar på lördagar och söndagar krävs det att man minst tar måndagen eller fredagen i direkt anslutning till helgen. Lägstanivådagar kan man ta ut på helgen utan att behöva ta ledigt på måndagen eller fredagen.

Tabell B5 Genomsnittligt uttag av lägstånivådagrar per föräldrapar (genomsnitt av alla föräldrar)

Föräldraparets sysselsättning (antal individer)	Lägstånivådagrar	
	Kvinnan	Mannen
Kvinna anställd – man anställd (100 284)	36	23
Kvinna anställd – man eget aktiebolag (2 525)	39	22
Kvinna anställd – man enskild firma (3 220)	45	29
Kvinna anställd – man kombinatör (11 222)	36	23
Kvinna eget aktiebolag – man anställd (340)	32	25
Kvinna enskild firma – man anställd (1 279)	48	23
Kvinna kombinatör – man anställd (3 528)	34	22
Kvinna eget aktiebolag – man eget aktiebolag (87)	41	19
Kvinna enskild firma – man enskild firma (405)	58	42
Kvinna kombinatör – man kombinatör (2 921)	35	22

Anm. Avser barn födda 2010 och 2011, de två första levnadsåren. Avser genomsnitt för alla föräldrapar.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

Bilaga 3 Analys av samband mellan SGI och historisk inkomst

Beräkningar bygger på den SGI som är fastställd för föräldern vid första tillfället som hen får föräldrapenning för det aktuella barnet. SGI kunde under den studerade perioden som högst uppgå till 7,5 gånger prisbasbeloppet inom socialförsäkringen förutom inom föräldrapenningen där taket ligger på 10 prisbasbelopp. Den SGI som finns registrerad i vårt urval är ”otakad”, dvs. saknar övre gräns i relation till prisbasbeloppet även om själva dagpenningen är ställd i relation till taket. Den historiska inkomsten avser kontant bruttolön, arbetsrelaterade ersättningar samt nettoinkomst av näringsverksamhet. Inkomsten avser året före det att den första utbetalningen av föräldrapenning sker för det aktuella barnet.

Historisk inkomst anses vara en bra indikator på framtida inkomster.¹⁵⁵ Att egenföretagares SGI fastställs med ledning av historiska inkomstuppgifter skulle kunna påverka utfallet, eftersom SGI för anställda i normalfallet bestäms utifrån ett antagande om framtida lön. Givet samma inkomstnivå borde man därmed kunna förvänta sig att anställda får en något högre SGI, i och med att den i praktiken fastställs utifrån framtida inkomster.

Analysen baseras på en regression av differensen mellan SGI och historisk inkomst på dummyvariabler för anställda/egenföretagare (uppdelat på enskild firma, eget aktiebolag samt kombinatörer) samt ett antal kontrollvariabler.¹⁵⁶ Analysen genomförs separat för kvinnor och män.

Vi har genomfört känslighetsanalyser av regressionsmodellen genom att exkludera individer som har SGI som ligger på noll. Anledningen är att personer med SGI-noll kan skilja sig från de med SGI från inkomst i och med de kvalifikationsregler som finns för en SGI. Vi har även genomfört känslighetsanalyser där vi har använt inkomsten de senaste tre åren istället för endast det senaste året. Modellerna ger dock samma kvalitativa resultat som den analys vi presenterar i rapporten.

Analyserna visar att fördelningen av skillnaderna mellan SGI och historisk inkomst för personer med enskild firma, såväl män som kvinnor, har en högre spridning än för anställda och, särskilt för män, jämfört med företagare i andra företagsformer. Fördelningen är också skev med en större andel stora positiva

¹⁵⁵ I det använda datamaterialet uppgick korrelationen mellan inkomst år t och t-1 till 0,86.

¹⁵⁶ Som kontrollvariabler används förälders kön, barnets levnadsår, typ av föräldrapenning (nivå), bransch, utbildning, barnets födelseår, institutionell sektor, ålder vid barnets födelse samt utländsk bakgrund.

differenser mellan SGI och historisk inkomst, vilket alltså innebär att fler får en högre SGI i förhållande till historisk inkomst än anställda. Se diagram B1 och B2 nedan.

Diagram B1 Fördelningsdiagram (kernel) över absoluta differenser mellan SGI och historisk inkomst, kvinnor

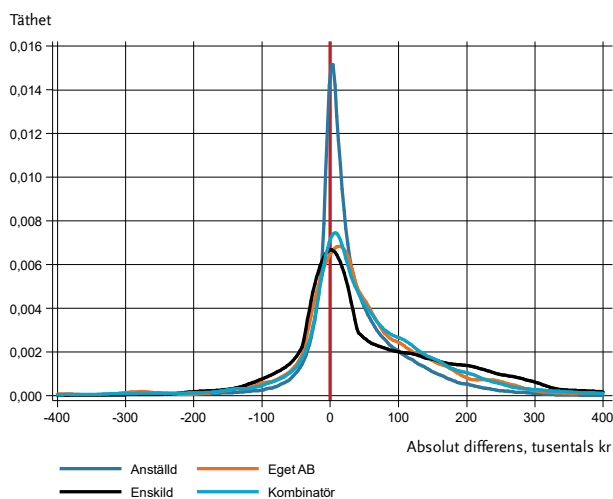
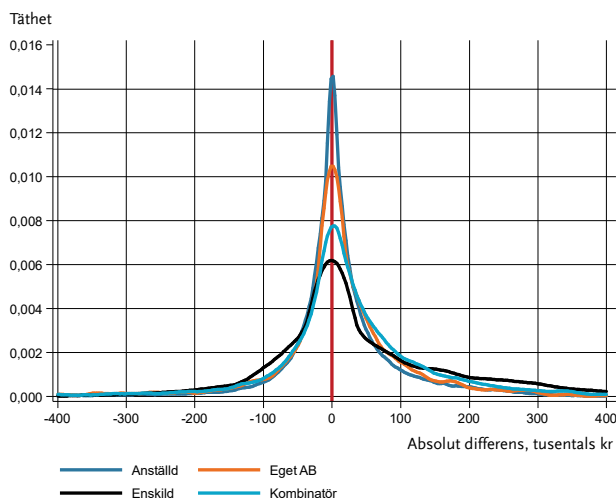


Diagram B2 Fördelningsdiagram (kernel) över absoluta differenser mellan SGI och historisk inkomst, män



En närmare analys av skillnaderna i spridning visar att framför allt de med låga inkomster, men också de med de högsta inkomsterna, har en betydligt högre SGI än den historiska inkomsten. Detta gör det alltså svårare att förutsäga vilken SGI

de kommer att få enbart utifrån den historiska inkomsten. Se diagram B3 och B4 nedan.¹⁵⁷

Diagram B3 Boxplot över kvinnors SGI per nivå av historisk inkomst (tusentals kronor)

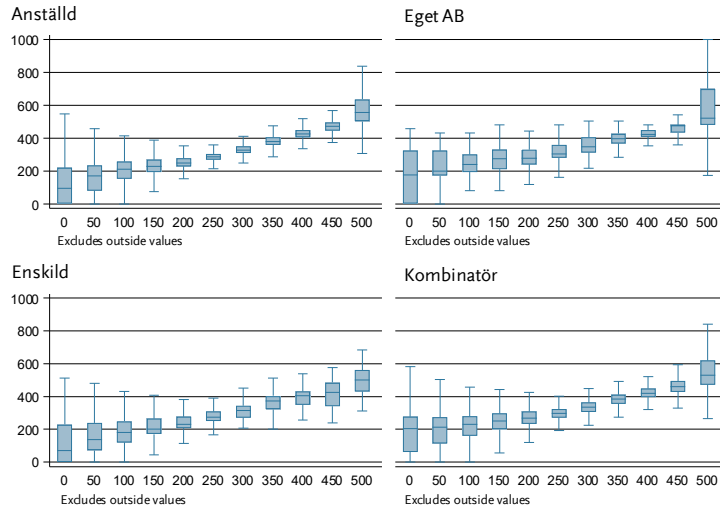
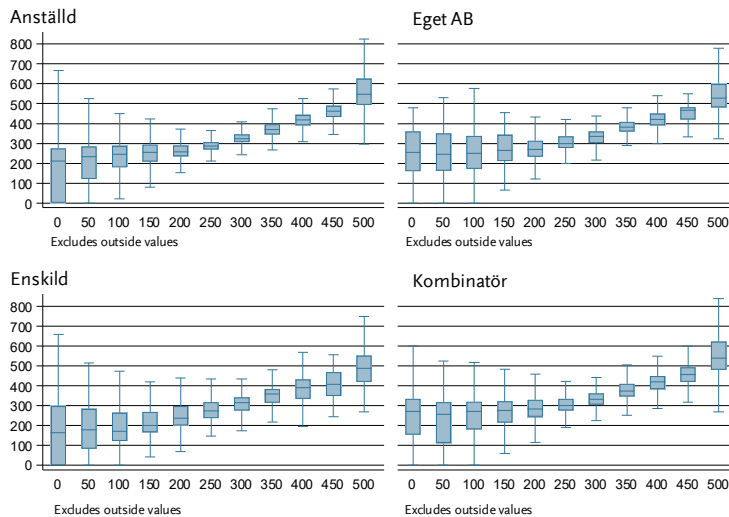


Diagram B4 Boxplot över mäns SGI per nivå av historisk inkomst (tusentals kronor)



¹⁵⁷ Boxplotten visar första, andra och tredje kvartilen samt L och U. L och U betecknar de lägsta och högsta värdena som inte betecknas som extremvärden. Inkomstklasserna på x-axeln avser 0–49 999, 50 000–99 999, osv. Den högsta inkomstklassen är dock en öppen inkomstklass och avser inkomster över 500 000.

Kompletterande analys med avseende på företagets ålder

En kompletterande analys gjordes där enskilda firmor yngre än tre år (29 procent av samtliga individer med enskild firma) exkluderades från analysen. Syftet var att fånga om sambandet mellan SGI och historisk inkomst skiljer sig åt när de företag som omfattas av reglerna om uppbyggnadsskede exkluderades.¹⁵⁸

Företagets ålder mättes med hjälp av uppgifter från Företagsdatabasen (SCB), avseende vilket år F-skatt och moms registrerades. Det går i den tillgängliga statistiken inte att få fram exakt ålder på företaget vid första tillfället för utbetalad föräldrapeng för att kunna se vilka företag som kvalificerat sig för uppbyggnadsskede. Gränsen för att kvalificera sig går skarpt vid 24 månader från det datum registrering av F-skatt och moms är gjord hos Skatteverket. Företagets ålder, mätt i helår vid första uttaget av föräldrapenning, ger en uppskattning på vilka som eventuellt kan ha varit aktuella för uppbyggnadsskede.

Resultatet av analysen visar att en signifikant skillnad mellan anställda och egenföretagare med enskild firma kvarstår, även om skillnadens storlek minskar betydligt, se tabell B6.

Tabell B6 Resultat från regressionsanalys (parameterestimat samt t-värde) – utan enskilda företag yngre än tre år. Se vidare tabell B8 för samtliga parameterestimat.

Skillnad mellan SGI och historisk inkomst		
	Kvinnor	Män
Anställda	10 219 (2.43)**	1 278 (0.6)
Enskild firma	16 155 (6.34)***	15 711 (5.94)***
Kombinatörer	19 642 (16.03)***	18 078 (17.39)***
Kontrollvariabler ¹⁵⁹	Ja	Ja
Totalt antal observationer	147 485	131 389

Anm. Signifikansnivåer: (ingen symbol) $P > 0.05$, * $P \leq 0.05$, ** $P \leq 0.01$, *** $P \leq 0.001$.

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar.

¹⁵⁸ Egenföretagare med nystartade företag (enskild firma e.d.) får under de första 24 månaderna rätt till SGI baserad på jämförelseinkomsten för en anställd med motsvarande arbetsuppgifter och arbetsomfattning.

¹⁵⁹ Som kontrollvariabler används förälders kön, barnets levnadsår, typ av föräldrapenning (nivå), bransch, utbildning, barnets födelseår, institutionell sektor, ålder vid barnets födelse samt utländsk bakgrund.

FASTSTÄLLANDE AV FÖRÄLDRAPENNING FÖR EGENFÖRETAGARE

Vi ser även att medelvärdet i skillnaden mellan SGI och historisk inkomst är högre än medianen, se tabell B7. Både män och kvinnor med en etablerad enskild firma får i genomsnitt omkring 16 000 kronor mer i SGI än en anställd givet samma historiska inkomstnivå.

Tabell B7 Deskriptiv statistik för skillnaden mellan SGI och historisk inkomst (utan enskilda firmor yngre än tre år)

	Kvinnor		Män	
	Medel	Standard- avvikelse	Medel	Standard- avvikelse
Anställda	30 060	84 195	10 493	92 653
Eget aktiebolag	43 756	117 304	10 618	109 075
Enskild firma	41 777	110 888	26 640	127 562
Kombinatörer	51 444	115 775	27 945	125 133

Källa: Försäkringskassan STORE, juni 2017, Riksrevisionens bearbetningar

Resultat från regressionsanalys

Samtliga parameterestimater samt t-värde redovisas nedan för både regressionsanalysen gjord med och utan enskilda företag yngre än tre år. Vid estimationen har robusta standardfel använts.

Tabell B8 Parameterestimater

	Män	Män*	Kvinnor	Kvinnor*
Anställda	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Eget aktiebolag	1310,2 (0,62)	1278,2 (0,6)	10138,6** (2,41)	10219,0** (2,43)
Enskild firma	31497,2*** (12,68)	15710,8*** (5,94)	37297,9*** (15,47)	16155,4*** (6,34)
Kombinatörer	18129,1*** (17,44)	18077,8*** (17,39)	19889,9*** (16,24)	19642,2*** (16,03)

Anm. * Exklusive egenföretagare i enskild firma med mindre än tre år sedan registrering.
Signifikansnivåer: (ingen symbol) $P > 0.05$, * $P \leq 0.05$, ** $P \leq 0.01$, *** $P \leq 0.001$

	Män	Män*	Kvinnor	Kvinnor*
Föräldrapenningnivå				
Lägstannivå	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Grundnivå	-28543,7*** (-9,12)	-26751,2*** (-8,41)	-51757,4*** (-38,32)	-50464,2*** (-37,39)
Sjukpenningnivå	-9636,8*** (-9,34)	-9377,9*** (-9,14)	-3167,0*** (-4,45)	-3081,6*** (-4,37)
SNI-kod				
Saknat värde	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Jordbruk, skogsbruk och fiske	-30692,1*** (-3,84)	-28565,1*** (-3,56)	-11800,7*** (-2,79)	-11406,4*** (-2,71)
Utvinning av mineral	-33528,2*** (-3,53)	-33683,6*** (-3,53)	-43042,9*** (-2,92)	-42960,8*** (-2,92)
Tillverkning	-27879,5*** (-3,64)	-28031,6*** (-3,64)	-18053,0*** (-6,37)	-18204,5*** (-6,60)
Försörjning av el, gas, värme och kyla	-33973,8*** (-4,20)	-33994,7*** (-4,18)	-26030,9*** (-6,08)	-26025,4*** (-6,15)
Vattenförsörjning, avloppsrensning, avfallshantering och sanering	-32586,3*** (-4,01)	-32621,6*** (-3,99)	-19794,1*** (-3,45)	-19530,1*** (-3,42)
Byggverksamhet	-19716,6*** (-2,58)	-19700,8** (-2,56)	-7230,1** (-2,04)	-7982,6** (-2,29)
Handel, reparation av motorfordon och motorcyklar	-27025,0*** (-3,53)	-27320,3*** (-3,54)	-13983,5*** (-5,14)	-14392,3*** (-5,45)
Transport och magasinering	-26369,5*** (-3,44)	-26342,6*** (-3,41)	-8067,6*** (-2,72)	-7934,9*** (-2,74)
Hotell- och restaurangverksamhet	-18818,1** (-2,41)	-18370,8** (-2,34)	-10747,6*** (-3,75)	-10647,1*** (-3,82)
Informations- och kommunikationsverksamhet	-29215,0*** (-3,78)	-29602,5*** (-3,81)	-17281,1*** (-5,65)	-17394,5*** (-5,83)

* Exklusive egenföretagare i enskild firma med mindre än tre år sedan registrering.
Signifikansnivåer: (ingen symbol) $P > 0.05$, * $P \leq 0.05$, ** $P \leq 0.01$, *** $P \leq 0.001$.

FASTSTÄLLANDE AV FÖRÄLDRAPENNING FÖR EGENFÖRETAGARE

	Män	Män*	Kvinnor	Kvinnor*
SNI-kod				
Finans- och försäkringsverksamhet	-27667,5*** (-3,50)	-27822,4*** (-3,50)	-22714,9*** (-7,43)	-22800,1*** (-7,64)
Fastighetsverksamhet	-21158,7*** (-2,63)	-21169,0*** (-2,62)	-11912,8*** (-3,31)	-12011,9*** (-3,40)
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	-20149,2*** (-2,61)	-20418,3*** (-2,63)	-13162,3*** (-4,55)	-13734,5*** (-4,89)
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	-7591,8 (-0,98)	-7424,2 (-0,96)	-4255 (-1,51)	-4101,8 (-1,50)
Offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring	-22793,8*** (-2,99)	-22773,5*** (-2,97)	-15293,4*** (-5,54)	-15207,4*** (-5,66)
Utbildning	-19863,6*** (-2,62)	-19773,6*** (-2,59)	-10265,0*** (-3,93)	-10135,1*** (-4,00)
Vård och omsorg; sociala tjänster	-22484,9*** (-2,94)	-22314,3*** (-2,90)	-12685,5*** (-4,89)	-12592,9*** (-5,00)
Kultur, nöje och fritid	-20374,4** (-2,57)	-20528,2** (-2,57)	-12734,0*** (-4,03)	-12003,3*** (-3,90)
Annan serviceverksamhet	-19244,4** (-2,42)	-20203,1** (-2,53)	-14794,6*** (-4,88)	-12948,4*** (-4,40)
Verksamhet vid internationella organisationer, utländska ambassader o.d	24640,4 (-0,66)	24680 (-0,66)	1318,4 (-0,06)	1178,7 (-0,06)
Utländsk bakgrund				
Utrikesfödd	11694,3*** (12,42)	11166,0*** (11,88)	1379,9* (1,87)	1175,6 (1,6)
Inrikesfödd med två utrikesfödda föräldrar	3302,9** (2)	3316,3** (2,1)	7793,9*** (6,2)	7582,1*** (6,09)
Inrikes född med en utrikes född förälder	4378,8*** (4,12)	4339,6*** (4,09)	3203,9*** (-3,76)	3178,9*** (3,74)
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>

* Exklusive egenföretagare i enskild firma med mindre än tre år sedan registrering.
Signifikansnivåer: (ingen symbol) $P > 0.05$, * $P \leq 0.05$, ** $P \leq 0.01$, *** $P \leq 0.001$.

	Män	Män*	Kvinnor	Kvinnor*
Ålder födsel	-757,6*** (-14,90)	-741,6*** (-14,60)	405,4*** (8,12)	436,6*** (8,78)
Institutionell sektor				
Saknat värde	5425,2 (0,57)	7794,2 (0,81)	-20467,0*** (-4,35)	-10574,6** (-2,26)
Statligt	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Kommunalt	6154,5*** (4,49)	6048,9*** (4,41)	6402,9*** (6,14)	6284,6*** (6,03)
Landsting	3074 (1,29)	2992,2 (1,25)	11259,0*** (8,74)	11231,8*** (8,72)
Privat	5514,3*** (4,23)	5506,6*** (4,22)	8764,0*** (8,19)	8717,2*** (8,15)
Utland	-2768,0** (-1,98)	-2670,3* (-1,91)	2226,5* (1,86)	2380,8** (1,99)
Utbildningsnivå				
Förgymnasial	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
Gymnasial	-6077,0*** (-5,81)	-6236,3*** (-5,98)	-2145,7** (-2,21)	-2296,6** (-2,38)
Eftergymnasial	-859,9 (-0,76)	-1265 (-1,12)	1619,7 (1,6)	1233,5 (1,23)
Barnets födelseår				
2010	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
2011	2236,6*** (4,16)	2083,2*** (3,88)	2905,6*** (6,46)	2675,9*** (5,97)
Barnets levnadsår				
1	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>	<i>Referens</i>
2	-18699,2*** (-32,75)	-18447,4*** (-32,40)	74616,4*** (24,65)	75236,8*** (24,94)
Konstant	71948,1*** (9,05)	71538,0*** (8,95)	25454,5*** (7,81)	24785,9*** (7,72)
Antal observationer	132251	131389	148414	147485
R2	0,023	0,021	0,03	0,027

* Exklusive egenföretagare i enskild firma med mindre än tre år sedan registrering.
Signifikansnivåer: (ingen symbol) $P > 0.05$, * $P \leq 0.05$, ** $P \leq 0.01$, *** $P \leq 0.001$.

En princip i föräldraförsäkringen är att man ska få ett gott skydd för inkomstbortfall vid föräldraledighet. Ersättningen baseras på den s.k. sjukpenninggrundade inkomsten (SGI). Regelverk för SGI är mer komplext för egenföretagare än för de flesta anställda och kritik har riktats mot bristande förutsägbarhet och bristande koppling till egenföretagares faktiska inkomster. Riksrevisionen har därför granskat om Försäkringskassans handläggning av SGI för egenföretagare i samband med uttag av föräldrapenning är förutsägbar och tydlig.

Granskningen visar att handläggarna på Försäkringskassan har relativt goda förutsättningar för en likvärdig handläggning, men att det finns utrymme för förbättringar. Verksamheten skulle vinna på en mer systematisk återkoppling från omprövningen samt en kvalitetsuppföljning av ärenden som rör egenföretagare med avseende på vilka underlag som används när man fastställer SGI.

Vidare visar granskningen att ersättningen i föräldraförsäkringen för egenföretagare med enskild firma är mer oförutsägbar. Det gör att egenföretagare har sämre möjligheter att planera sin ledighet ur ett ekonomiskt perspektiv. De verktyg som finns på Försäkringskassans hemsida bygger i stor utsträckning på att den försäkrade har kännedom om vilken ersättning hen får. Försäkringskassan bör därför utveckla arbetet med informationen till egenföretagare för att skapa bättre förutsättningar för gruppen att ekonomiskt planera sin föräldraledighet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-468-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE