

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen (SOU 2017:101)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken, ändring i föräldraledighetslagen (1995:584), i studiestödsförordningen (2000:655) samt i förordningen (2016:706) om utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Förslaget anges huvudsakligen innebära följande. En ny modell för föräldrapenningen föreslås införas. Den nya modellen innebär att föräldrapenning ska kunna lämnas under totalt 460 dagar sammanlagt för föräldrarna, och vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption under ytterligare högst 170 dagar för varje barn utöver det första. Föräldrapenning ska kunna lämnas fram till dess att barnet har fyllt tio år och ska fördelas på visst sätt under förmånstiden. Till och med barnets tredje levnadsår¹ ska föräldrapenning som huvudregel kunna lämnas under högst 390 av de högst 460 dagarna². Utredningen föreslår att tidsgränsen för uttaget av de dagar som förbehålls den nyss nämnda perioden ska vara skarp, dvs. dagar ska inte kunna sparas till förmånstiden därefter. Det föreslås inte några ändringar av föräldraledighetslagens bestämmelser om möjlighet till ledighet utan föräldrapenning. Därutöver anges att förslaget innebär att de 90 dagar med föräldrapenning med ersättning på lägstanivån, som finns i dagen system, ska avskaffas. Vidare föreslås ytterligare reservering av dagar med föräldrapenning än vad som gäller idag. Således föreslår utredningen att för tiden till och med barnets tredje levnadsår ska 130 dagar för varje barn, eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption, vara reserverade för vardera föräldern. För tiden efter barnets tredje levnadsår till dess att barnet har fyllt tio år ska tre dagar per år och per barn eller för barnen gemensamt vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption reserveras för vardera föräldern. Det anges att förslaget innebär att samtliga föräldrar som tar ut föräldrapenning träffas av regleringen om reserverad tid, oavsett om föräldrapenningen är på grundnivå eller sjukpenningnivå. Utredningen föreslår också förändringar som avser att utöka möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmåner, såsom att förälders sambo ska likställas med förälder och att en vårdnadshavare ska få överlåta en del av sin rätt till föräldrapenning till en person som inte är barnets förälder eller likställd med en förälder. Det föreslås också att den s.k. snabbhetspremien ska tas bort.

¹ Räknat från barnets födelse eller därmed likställd tidpunkt.

² och vid flerbarnsfödelse eller flerbarnsadoption under ytterligare högst 142 av de högst 170 dagarna för varje barn utöver det första.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av reglerna för föräldraledighet och föräldraförsäkring. Syftet anges ha varit att identifiera problem och föreslå åtgärder för att föräldraförsäkringen i högre grad än idag ska bidra till jämställdhet på arbetsmarknaden, ett jämställt föräldraskap och även fortsatt bidra till goda uppväxtvillkor för barn.

Det anges att utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att uppnå en jämställd fördelning av föräldraledighet och föräldrapenningförmåner. Inom ramen för detta har utredningen särskilt haft att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att reservera ytterligare månader för vilka en förälder inte kan avstå rätt till föräldrapenning till den andra föräldern. Utredningen anges också ha haft att analysera om åldersgränserna för rätten till föräldraledighet är väl avvägda. Vidare anges att utredningen haft i uppdrag att identifiera och analysera hur föräldraförsäkringen behöver moderniseras för att möta nya utmaningar på arbetsmarknaden och i familjelivet. Inom ramen för detta har utredningen haft att sätta särskild fokus på företagares och studerandes villkor att använda föräldraförsäkringen.

Regelrådet finner det värdefullt, utifrån de aspekter som Regelrådet har i uppdrag att granska, att det tydligt framgår att företagares villkor ingår i det som utredningen haft i uppdrag att analysera.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det finns inte någon redovisning av alternativa lösningar eller effekter av om ingen reglering kommer till stånd i konsekvensutredningen. I kapitlet med utredningens bedömningar och förslag för förslagsställaren emellertid resonemang om olika möjliga sätt att hantera de målsättningar som ska uppnås med utredningens förslag och vilka för- och nackdelar dessa har. I en beskrivning av dagens arbetsliv redovisas bland annat den historiska utvecklingen när det gäller uttag av föräldraledighet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vissa alternativa lösningar för att uppnå förslaget syfte. Det finns emellertid också två särskilda yttranden som har lämnats till förslaget. I ett av de särskilda yttrandena framhålls som en möjlig effekt av utredningens förslag att det inte skulle bli en jämnare fördelning av föräldrars ledighet bland företagare, utan att det i denna grupp snarare skulle kunna uppstå en effekt där kvinnor tar ut mer obetald föräldraledighet för att kompensera för att en andel dagar med föräldrapenning aldrig tas ut eftersom den är reserverad men inte kan utnyttjas. I det särskilda yttrandet framhålls att det borde ha analyserats, som ett alternativ till ytterligare reserverade dagar i föräldraledigheten, möjligheten att göra justeringar i tillgången till obetald föräldraledighet för att uppnå en jämnare fördelning. Regelrådet kan inte bedöma vad som talar för eller mot ett sådant alternativ men Regelrådet finner att mot bakgrund av att synpunkter om ett någorlunda konkret definierat alternativ har framförts borde det också ha angetts i remissen hur förslagsställaren ställer sig till en sådan lösning och varför. Inte minst att utredningens uppdrag inbegriper att sätta särskilt fokus på företagares villkor talar för att en sådan beskrivning hade varit motiverad. Den relativt fylliga redovisning som finns av hur utvecklingen historiskt har varit när det gäller uttag av föräldraledighet finner Regelrådet däremot gör det möjligt att i vart fall sluta sig till en möjlig utveckling givet att ingen reglering skulle komma till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den fria rörligheten för unionsmedborgare att förflytta sig mellan medlemsländerna i EU innebär en rätt att likabehandlas i fråga om olika slags förmåner. Den likabehandlingsprincipen anges finnas uttryckt bl.a. i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Denna s.k. likabehandlingsprincip anges innebära att diskriminering p.g.a. nationalitet är förbjuden inom EU. Förslagsställaren anger att likabehandlingsprincipen såväl som övrig relevant EU-rätt har beaktats vid utformningen av förslagen. Det anges att vissa förslag om att förbättra möjligheterna för olika familjekonstellationer att använda föräldrapenningförmånerna eventuellt kan få EU-rättsliga effekter till följd av samordningsförordningens³ bestämmelser. Utredningen bedömer emellertid att förslagen är förenliga med såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de förslagna lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019. Äldre bestämmelser föreslås gälla för förmåner som har beslutats före ikraftträdandet. Inget anges om hänsyn till företags förutsättningar vid fastställande av tidpunkt. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser. Däremot anges på annan plats att utredningen finner det lämpligt att Försäkringskassan även fortsättningsvis informerar om föräldraförsäkringen.

Mot bakgrund av att utredningen bland annat har haft att sätta särskild fokus på företag hade det varit motiverat med en beskrivning av om utredningen bedömer att den valda tidpunkten ger några särskilda effekter för företag. Det hade också varit motiverat att ange om det bedöms finnas skäl till speciella informationsinsatser till företag med anledning av förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det saknas en redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Det redovisas tydligt att företag berörs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att i princip alla anställda och alla företagare kan beröras. Däremot är det inte på förhand givet att förslaget är neutralt med avseende framför allt på företagens storlek. Det hade därför varit värdefullt om redovisningen hade innehållit någon form av bedömning av i vilken mån som det finns ett samband mellan uttag av föräldraledighet och företagens storlek historiskt. Det finns information om att uttag av föräldraledighet varierar beroende på bransch. Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges i konsekvensutredningen att effekterna för företags arbetsförutsättningar bedöms bli små. Att föräldraledighet kan tas ut även av personer som inte är föräldrar eller likställda med föräldrar anges kunna ge visst administrativt merarbete, men eftersom antalet sådana överlåtbara dagar är begränsat bedöms effekten bli liten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas beräkning eller uppskattning av påverkan på de administrativa kostnaderna. Eftersom det finns en jämförelsevis tydlig bedömning att effekten är liten och motivering till denna bedömning och mot bakgrund av att Regelrådet inte kan identifiera några uppenbara administrativa kostnader som inte har beskrivits bedöms informationen tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att en viktig arbetsförutsättning för företagen är kompetensförsörjningen. Mot bakgrund av att förslagen syftar till en jämnare fördelning av föräldraledigheten och att det över tid kan uppstå en effekt i form av minskat deltidsarbete för kvinnor anges att förslaget kan komma att ge företag bättre tillgång till och nytta av kvinnors arbetskraft och kompetens. Detta anges vara gynnsamt för företagens förmåga att hitta och behålla personal. Det anges också att förutsättningarna för en företagare att driva sitt företag vidare kan öka om föräldraledigheten delas mer lika, på både kort och lång sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Under förutsättning att förslagsställarens bedömning är riktig, skulle en följd kunna bli minskade kostnader för rekrytering för de berörda företagen och förbättrade förutsättningar för kontinuitet i verksamheten. Vad nettoeffekten blir borde, såvitt Regelrådet kan förstå, i någon mån också bero på i vilken mån det är nyckelpersoner för företagets verksamhet som minskar eller ökar sin närvaro. Mot bakgrund av att könsfördelningen bland anställda kan variera mycket mellan olika branscher skulle det inte heller vara helt oväntat om effekterna på kort sikt uppvisade relativt stor variation mellan branscher – om det blir så att de anställdas beteende förändras enligt förslagets syfte. Regelrådet kan också notera att oavsett hur uttaget av föräldraledighet fördelas mellan föräldrarna borde ett koncentrerat uttag i sig kunna ge en rad effekter som med fördel hade kunnat analyseras djupare. Regelrådet finner, trots att en mer utförlig information hade haft ett värde, att den befintliga informationen i konsekvensutredningen om påverkan på företagets verksamhet är relevant och tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att effekterna på företagets konkurrensförhållanden väntas bli små. Det anges också att små företag kan påverkas mer av om en nyckelperson är frånvarande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att påverkan på konkurrensförhållanden generellt kan vara liten även om det finns en viss möjlighet att små företag påverkas mer av ett förslag än stora. Eftersom en viss motsättning också kan finnas – om skillnaden mellan små och stora företag skulle vara stor och systematisk – hade det varit önskvärt om förslagsställaren hade förtydligat sitt resonemang om effekten på företagets konkurrensförhållanden. Det är emellertid tydligt att den huvudsakliga

bedömningen är att effekten blir liten och Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att den är felaktig. Mot den bakgrunden kan befintlig information ses som tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att för egenföretagare kan förslaget om utökade möjligheter att överlåta föräldrapenning innebära förbättringar för kvinnors och mäns möjligheter att förena arbetsliv och familjeliv. Emellertid anges också att företags förutsättningar är olika och i vissa fall är företagarens närvaro så avgörande för företagets drift att det inte går att vara helt frånvarande från verksamheten, vilket kan innebära att en ökning av de reserverade dagarna i sådana fall kommer medföra att flexibiliteten att använda föräldrapenningen minskar.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att ingen särskild hänsyn har tagits till små företags förutsättningar vid utformningen av reglerna. Det framgår också, allmänt sett, vilka överväganden som ligger bakom detta. Mot bakgrund av att det helt tydligt finns en bedömning bland företrädare för berörda företag att förslaget kan ge negativa effekter för företag, borde det enligt Regelrådets uppfattning ha förts ett tydligare och mer utvecklat resonemang om de överväganden som har gjorts beträffande små företag, eftersom dessa kan väntas vara relativt sett mest sårbara.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslagets effekter på företag borde, såvitt Regelrådet kan förstå, främst bli indirekta och mot denna bakgrund kan konsekvensutredningen i flertalet aspekter anses hålla tillräcklig kvalitet. Det är en inte oväsentlig brist att en analys av alternativa lösningar inte tydligt tar upp frågan om det är möjligt att åstadkomma en jämnare fördelning av föräldraledigheten genom att i större utsträckning vidta åtgärder som berör möjligheterna till obetald ledighet. Även avsaknaden av information om särskilda hänsyn till företag är en brist av viss betydelse. Dessa brister är emellertid inte tillräckligt betydelsefulla för att bli styrande för Regelrådets bedömning av konsekvensutredningens sammantagna kvalitet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 februari 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande