

# Förslaget om att överlåta föräldrapenningdagar till andra behöver pausas. Eller justeras för att undvika risk för tveksamt användande, bidragsfusk och välfärdsbrottslighet

## Sammanfattning

I budgetpropositionen för 2024 ingår ett förslag om möjlighet att överlåta 90 föräldrapenningdagar till andra än föräldrar och deras sambos och äkta makar (s 41 i Prop. 2023h/24:1 Utgiftsområde 12). I förslaget ingår även att de personer som får föräldrapenningdagar överlåtna till sig ska ha rätt att vara föräldralediga i samma omfattning som de tar ut föräldrapenning. Regeringen lade fram förslaget i en lagrådsremiss i juni 2023 och det föreslås införas vid halvårsskiftet 2024.

Förslaget har ett gott syfte, men som det är utformat riskerar det att få negativa effekter. Vi ser **risk för tveksamt användande, bidragsfusk, välfärdsbrottslighet, ökade kostnader** och även en utveckling mot mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten. Det saknas till exempel en åldersgräns i förslaget som gör att föräldrapenningdagar kan överlåtas till barn. Sammantaget ser vi stor **risk att föräldraförsäkringens legitimitet urholkas** om förslaget genomförs.

Av den anledningen anser TCO att **förslaget borde pausas** och lyftas ut från budgetpropositionen för att beredas närmare och även remissbehandlas innan riksdagen tar ställning till förslaget.

**Alternativt kan förslaget justeras innan riksdagen beslutar om budgetpropositionen.** För att minska riskerna för tveksamt användande, bidragsfusk, välfärdsbrottslighet och ökade kostnader kan möjligheten att överlåta föräldrapenningdagar begränsas till att endast föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå kan överlåtas och att överlåtna dagar endast kan tas ut av vuxen person över 20 år som har en sjukpenninggrundande inkomst och avstår från arbete för att ta hand om barnet. Med en sådan justering kommer förslaget fortfarande innebära ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen för arbetande föräldrar.

## **Förslaget har gott syfte**

Syftet med förslaget är att öka flexibiliteten för föräldrar. Grupper som särskilt väntas ha nytta av möjligheten att överlåta dagar är egenföretagare, ensamstående föräldrar och stjärnfamiljer.

Syftet är gott och TCO har inga principiella invändningar mot att närstående vuxna ska ges möjlighet att hjälpa föräldrar att få ihop livspusslet med arbete och föräldraskap genom att avstå från sitt arbete och i stället ta hand om barnet med ersättning från föräldraförsäkringen.

Vi ser behoven att kunna överföra föräldrapenningdagar hos föräldrar som arbetar, så att föräldern själv kan arbeta i stället för att ta hand om barnet de dagar en närstående vuxen är föräldraledig. Och vi ser behoven av att kunna få föräldrapenningdagar överlåtna till sig hos vuxna som arbetar och behöver avstå från arbete och arbetsinkomst för att ta hand om barnet.

Men vi ser till exempel inte något stort behov av att en närstående vuxen som är pensionär ska kunna få ersättning från föräldraförsäkringen för att kunna hjälpa föräldern att få ihop livspusslet i och med att pensionären inte förlorar någon inkomst när han eller hon tar hand om barnet. Vi ser inte heller stort behov att föräldrar som inte arbetar ska kunna överlåta föräldrapenningdagar till andra.

Angående stjärnfamiljer finns redan idag möjlighet att överlåta föräldrapenning till sammanboende som inte är barnets förälder. Så det här förslaget träffar endast stjärnfamiljer där man vill att fler än de vuxna som sammanbor med föräldrarna ska kunna vara föräldralediga med barnet.

Ett viktigt inslag i förslaget är att de 90 reserverade dagarna per förälder till barn med två vårdnadshavare inte kan överlåtas.

## **Lagförslagets utformning**

Förslaget innebär att 90 föräldrapenningdagar ska kunna överlåtas till annan än barnets föräldrar och deras sambos och äkta makar. För barn med två vårdnadshavare kan föräldrarna överlåta 45 dagar var och vid ensam vårdnad kan föräldern över låta 90 dagar.

Som förslaget är konstruerat ska ersättning av olika slag kunna överlåtas – såväl föräldrapenning på sjukpenningnivå, på grundnivå och på lägstanivå. Det här betyder att även personer som inte avstår från arbete ska kunna vara föräldralediga och erhålla ersättning från föräldraförsäkringen även fast de inte förlorar inkomst för att ta hand om barnet.

Som förslaget är konstruerat är det inte bara föräldrar som arbetar som ska kunna överlåta föräldrapenningdagar, utan även arbetslösa, studerande och personer med etableringsersättning.

I debatter har det framställts som att man behöver ha en inkomst och avstå från arbete för att kunna ta ut överlåtna föräldrapenningdagar, men så är lagförslaget alltså inte konstruerat (Studio Ett 2023-09-05 "Tidöpartierna vill ändra föräldrapenningen...", SvD Ledarredaktionen Podd 2023-09-11 "Ska farfar kunna vara föräldraledig?")

Termen "närstående" finns inte med i lagförslaget, då det inte är något som kan definieras i lagtext. Enligt lagförslaget är det upp till föräldrarna att avgöra vem de vill överlåta föräldrapenningdagar till. I princip kan det vara vem som helst som är varaktigt bosatt i Sverige. Det finns ingen lägre åldersgräns i lagförslaget, vilket betyder att föräldrapenning kan överlåtas även till barn/unga under 18 år.

### **FAKTARUTA gällande föräldraförsäkringen idag**

#### **Vilka ersättningsnivåer finns det?**

Det vanligaste och den ersättning man oftast tänker på är inkomstrelaterad föräldrapenning (föräldrapenning på sjukpenningnivå). Den motsvarar 80 procent av inkomsten och ska kompensera för inkomsten som förloras när man är föräldraledig. Man kan maximalt få 1 116 kronor om dagen, vilket motsvarar 33 480 kronor i månaden.

Det finns även en grundnivå i föräldraförsäkringen som personer kan erhålla om de är bosatta i Sverige men saknar sjukpenninggrundande inkomst. Oftast är det arbetslösa och studerande eller personer med etableringsersättning. Grundnivån motsvarar 250 kronor om dagen, vilket motsvarar 7.500 kronor i månaden.

Totalt kan det betalas ut 380 föräldrapenningdagar per barn på sjukpenningnivå eller grundnivå. Därutöver finns det 90 lägstanivådagar per barn som ger 180 kronor om dagen oavsett om föräldern har en sjukpenninggrundande inkomst eller inte. Det motsvarar 5.400 kronor i månaden.

#### **Behöver man avstå från arbete för att erhålla föräldrapenning?**

För att erhålla föräldrapenning på sjukpenningnivå behöver man avstå från arbete i minst samma omfattning som man begär ersättning för.

För att erhålla föräldrapenning på grundnivå behöver man avstå från att söka arbete om man är arbetslös, man behöver avstå från att studera om man är studerande och man behöver avstå från etableringsersättning om man deltar i etableringsprogrammet. (Man kan även vara arbetande och sakna sjukpenninggrundande inkomst om man har arbetat för kort tid eller haft för låg inkomst. I sådant fall behöver man avstå från arbete för att erhålla föräldrapenning på grundnivå.)

Man behöver inte avstå från arbete för att erhålla föräldrapenning på lägstanivå, utan lägstanivådagar kan tas ut under arbetsfria dagar som helger.

För både lägstanivådagar och grundnivådagar gäller en regel som säger att hel ersättning (dvs ersättning motsvarande en hel dag) kan tas ut om arbetstiden minskas med en åttondel.

## **En variant av förslaget remissbehandlades 2018**

I slutet av 2017 presenterade Utredningen om en modern föräldraförsäkring sitt slutbetänkande som innehöll ett omfattande reformpaket med förslag om till exempel tredelning av föräldrapenningdagarna och ökad styrning av hur dagarna kan tas ut (Jämställt föräldraskap och goda uppväxtvillkor för barn – en ny modell för föräldraförsäkringen SOU 2017:101). I reformpaketet ingick även ett förslag om möjlighet att överlåta föräldrapenningdagar till andra än föräldrar och det fick positivt mottagande av många remissinstanser. När förslaget nu är tänkt att införas separat ges förslaget en delvis annan utformning och det omgivande regelverket är inte detsamma.

Vi ser risk för tveksamt användande som inte fanns i utredningens version av förslaget. I föräldraförsäkringsutredningens reformpaket fanns inte föräldrapenningdagar med ersättning på lägstanivå och föräldrapenninguttaget föreslogs vara mer styrt än dagens regelverk liksom möjligheten att överlåta dagar. I det förslaget skulle 60 dagar kunna överlåtas under barnens första tre år och för barn i åldern 3-10 år skulle 4 dagar per år kunna överlåtas. I det aktuella lagförslaget föreslås 90 dagar kunna överlåtas när som helst fram till barnet fyller 12 år (med begränsningen att maximalt 96 dagar får tas ut efter barnet fyllt fyra år).

Såväl de 90 lägstanivådagarna som den betydligt större möjligheten att använda överlåtna föräldrapenningdagar fritt fram till barnet är 12 år innebär avsevärt mycket större möjligheter till tveksamt användande.

Vi har även identifierat risker med förslaget som visserligen fanns redan i förslaget som det formulerades av föräldraförsäkringsutredningen, men som inte uppmärksammades då och som borde analyseras närmare. Det gäller att det saknas en lägsta åldersgräns för att ta ut föräldrapenning och att möjligheten att överlåta grundnivådagarna ökar risken att förslaget leder till tveksamt användande, bidragsfusk och även välfärdsbrottslighet.

Att förslaget nu är tänkt att införas separat innebär också att förslaget kan leda till mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten. När förslaget var del av reformpaketet som innehöll en ökning av antalet reserverade dagar skulle den samlade effekten av reformpaketet ändå vara att föräldraledigheten skulle bli mer jämställt fördelad.

## **Risk för tveksamt användande, bidragsfusk välfärdsbrottslighet, ökade kostnader och utveckling mot mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten**

### **Att lägstanivådagarna föreslås kunna överlåtas öppnar upp för mer tveksamt användande och riskerar att göra förslaget kostnadsdrivande**

I dagens regelverk är det många lägstanivådagarna som inte tas ut för att föräldrar antingen inte har råd att vara föräldralediga med så låg inkomst eller för att de inte tycker det är värt besväret att begära ut den låga ersättningen för dessa dagar. Föräldrapenning på sjukpenningnivå är värdefulla då de ger inkomstrelaterad ersättning och något som föräldrar normalt håller hårt i.

Men lägstanivådagarna brinner ofta inne så det finns nog ett stort intresse hos föräldrar att i stället överlåta dessa dagar om det öppnas en sådan möjlighet. Det gör förslaget kostnadsdrivande. Det rör sig om en stor mängd lägstanivådagarna som kan plockas ut särskilt vid reformens införande, givet det sätt reformen är tänkt att införas.

Eftersom det inte finns krav på att ha en inkomst och avstå från arbete för att ta ut lägstanivådagarna kan dessa dagar användas som betalning för att anlita unga att passa eller hämta barnet på förskolan.

Lägstanivådagarna öppnar även upp för mer tveksamt användande och kommersialisering. Drivna entreprenörer kan till exempel ta betalt för att förmedla personer som är villiga att vara barnvakt med föräldrapenning. Och det finns risk att lägstanivådagarna används

som betalning inom gigeekonomin, där man i sådant fall kan vänta sig att framför allt unga ekonomiskt utsatta kvinnor kan komma att utnyttjas. Problemet beskrivs av forskare på DN debatt 2023-09-27 ”Nya regler för föräldradagar skapar ett digitalt pigsamhälle”.

**Det saknas en lägre åldersgräns i lagförslaget vilket betyder att föräldrapenningdagar kan överlåtas till barn/unga vilket potentiellt kan missbrukas i till exempel en kontext av hederskultur**

Vår tolkning är att det här har missats av såväl Regeringen som tidigare föräldraförsäkringsutredning och tidigare remissinstanser (inklusive TCO). Det finns idag inte något behov av lägre åldersgräns i regelverket då det finns en inbyggd biologisk gräns genom att man behöver kunna bli förälder för att kunna få föräldrapenning. Det här ändras när man föreslår att föräldrapenningdagar ska kunna överlåtas till vem som helst. Här ser vi att det öppnas upp en risk att möjligheten kan missbrukas i exempelvis en kontext av **hederskultur** genom att det blir möjligt för vuxna i familjer/släkter med många barn att bestämma att lite äldre flickor i familjen ska ta ut föräldrapenning för att ta hand om yngre syskon och/eller kusiner. Det potentiella problemet är värre i och med att det saknas en lägre åldersgräns i förslaget, men problem kan uppstå även om en åldersgräns införs då även myndiga kan utnyttjas.

**Förslaget gör det möjligt för förälder utan arbete att få ut högre ersättning från Försäkringskassan under tre månader, vilket är kostnadsdrivande för staten och knappast ligger i linje med regeringens syn på incitament till arbete.**

Förslaget ger föräldrar som saknar arbete och inkomst en laglig rätt att överlåta föräldrapenningdagar till någon närstående eller vän som arbetar och kvalificerar sig för föräldrapenning på sjukpenningnivå under tre månader. Då kan kostnaden för Försäkringskassan öka från 7 500 kronor i månaden upp till 33 480 kronor i månaden. Det motsvarar en kostnadsökning på upp till hela 346 procent.

Samtidigt får den närstående vara ledig från arbetet och ta hand om barnet. Men om föräldern som överlåter föräldrapenning saknar arbete kan de ta hand om barnet tillsammans den största delen av dagarna utan att det kan räknas som bidragsfusk.

### **Förslaget öppnar upp för bidragsfusk och välfärdsbrottslighet som är svåra eller mycket kostsamma att kontrollera och förhindra**

Flera kreativa upplägg är tänkbara för fusk kring att överlåta föräldrapenningdagar. Tekniskt sett skulle en förälder som inte arbetar kunna överlåta föräldrapenningdagar till en person som föräldern och barnet inte känner och dela på vinsten. Personen kan då göra vad den vill under tre månader med föräldraledighet samtidigt som den arbetssökande tar hand om barnet på egen hand. Och så delar de på "vinsten" som motsvarar mellanskillnaden mellan ersättning på grundnivå och ersättning på sjukpenningnivå. Vinsten kan bli upp till 25 980 kronor i månaden eller 77 940 kronor för tre månader. Då tjänar både föräldern och den som får föräldrapenning överlåten till sig på systemet, både i form av ledighet och högre ersättning.

Ett sådant upplägg skulle inte vara lagligt utan klassas som fusk eller bidragsbrott i och med att personen som erhåller föräldrapenning inte tar hand om barnet. Men problemet är att det kommer att vara väldigt svårt att kontrollera och förhindra sådant fusk/bidragsbrott. Det har visats i flera utredningar att det är svårt att kontrollera om barn inte är på förskolan när föräldrar vabbar. Det torde bli ännu svårare och ännu mer kostsamt att kontrollera att barn verkligen tas om hand av de personer som får föräldrapenningdagar överlåtna till sig.

### **Förslaget kan potentiellt även öppna upp för kriminella att tvinga föräldrar att överlåta föräldrapenningdagar**

För en förälder som är arbetslös och i beroendeställning på något sätt eller hamnar under kriminellas radar, kan de tvinga föräldern att överlåta föräldrapenningdagar till någon annan person som själv tar hela "vinsten". Det innebär i sådant fall att staten finansierar kriminella att få tre månaders "lön/föräldrapenning". Det nya förslaget kan alltså öppna upp för kriminella att utnyttja både föräldrar och föräldraförsäkringsregelverket för egen vinning.

### **Risk för mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten**

Det finns en risk att förslaget kommer att leda till en mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten då sannolikt fler pappor än mammor kommer att överlåta föräldrapenningdagar till annan och då föräldrapenningdagar sannolikt oftare kommer att överlåtas till kvinnor än till män. Vi ser också en risk att en del kvinnor kommer ta ut mer obetald föräldraledighet för att vara föräldralediga



lika länge med barnen om de överlåter föräldrapenningdagar till annan person.

Förslagets effekter på jämställdheten belyses delvis i lagrådsremissen, men ytterligare analys skulle behövas framför allt gällande om förslaget kommer att påverka hur mycket obetald föräldraledighet som tas ut.

## **Vad kan göras för att undvika risker med förslaget samtidigt som syftet om ökad flexibilitet bibehålls?**

**Det bästa vore att förslaget pausas och lyfts ut från budgetpropositionen för att beredas närmare och även skickas ut på remiss innan riksdagen tar ställning till förslaget.** Då skulle fördjupade analyser av förslagets riskerna kunna genomföras och expertis från remissinstanserna skulle kunna bidra till att förslaget blev väl genomlyst innan reformen sjösätts.

**I andra hand anser TCO att förslaget borde justeras innan riksdagen fattar beslut om det för att minska riskerna för tveksamt användande, bidragsfusk, välfärdsbrottslighet och ökade kostnader.**

Nedanstående punkter skulle minska nämnda risker med förslaget samtidigt som förslagets syfte att öka flexibiliteten i föräldraförsäkringen skulle bibehållas:

- Endast möjligt att överlåta föräldrapenningdagar om föräldern själv har en sjukpenninggrundande inkomst. Det betyder att föräldrar som saknar inkomst och erhåller föräldrapenning på grundnivå (oftast studerande och arbetslösa) inte kommer att kunna överlåta föräldrapenningdagar till andra.
- Endast möjligt att överlåta föräldrapenningdagar till någon som har en sjukpenninggrundande inkomst, vilket är detsamma som en person som är försäkrad för föräldrapenning genom arbete. Det betyder att det inte kommer att vara möjligt att överföra föräldrapenning till personer som är försäkrade genom bosättning.
- Endast möjligt att överlåta föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå, vilket innebär att föräldrapenningdagar på lägstanivå inte kommer att kunna överlåtas (föräldrapenningdagar på grundnivå har redan uteslutits genom punkten ovan).
- Endast möjligt att överlåta föräldrapenning till personer som har fyllt (till exempel) 20 år.



Med dessa justeringar finns fortfarande risk att förslaget leder till mindre jämställd fördelning av föräldraledigheten genom de sannolika utfallen att föräldrapenningdagar kommer att överlåtas främst till kvinnor och att mammor kommer att ta ut mer obetald föräldraledighet för att kunna överlåta föräldrapenningdagar till andra som till exempel barnets mormor/farmor. Men vår bedömning är att legitimiteten i föräldraförsäkringen inte kommer att hotas på samma sätt om justeringarna införs.

**Vid frågor kontakta:**

Åsa Forsell, utredare på TCO

[asa.forsell@tco.se](mailto:asa.forsell@tco.se)

070-2233229