

Regeringens proposition 1997/98:111

Reformerad förtidspension, m.m.

Prop.
1997/98:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Maj-Inger Klingvall
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till riktlinjer för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga – det som i dag är förtidspension. Vidare beskrivs den planerade fortsatta betredningen av frågan om en reformering av hela systemet för ersättning vid långvarig medicinskt grundad arbetsförmåga.

Propositionen innehåller på en punkt ett förslag till lagändring med ikraftträdande den 1 januari 1999, nämligen när det gäller utformningen av kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	3
3	Ärendet och dess beredning	4
4	Övergripande principer	4
5	Förtidspension	8
5.1	Allmänna principer	8
5.2	Inkomstrelaterad ersättning	13
5.3	Garantinivå	19
5.3.1	Inledning	19
5.3.2	En åldersberoende garantinivå	21
5.4	Stimulans till återgång till arbetslivet och ett i övrigt aktivt liv	28
5.4.1	Bakgrund	28
5.4.2	Förändrade regler	32
6	Ålderspensionsrätt vid förtidspension	38
7	Internationella konsekvenser	39
8	Övriga frågor	41
8.1	Ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga	41
8.2	Rehabilitering	45
8.3	Kriterier för rätt till ersättning	45
8.4	Samordning mellan förtidspension och arbetsskade- respektive yrkesskadelivräntor	49
8.5	Ersättning vid institutionsvistelse	51
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	52
9.1	Ikraftträdande	52
9.2	Övergångsbestämmelser	53
9.2.1	Inledning	53
9.2.2	Omvandling av redan beviljad förtidspension	55
9.2.3	Individer födda åren 1936 och 1937	58
9.2.4	En bosättningsbaserad garantinivå	59
10	Ekonomiska konsekvenser	61
10.1	Allmänt	61
10.2	Förtidspensionernas utveckling	61
10.3	Kostnaden för förtidspensioner	63
10.4	Systemets kostnader i förhållande till dess intäkter	64
10.5	Ekonomiska konsekvenser av regeringens förslag	65
11	Författningskommentar	69
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ohälsförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU1997:166)	70
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	77
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998	78

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:111

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring, och

2. godkänner de riktlinjer regeringen föreslår för en reformering av reglerna om ersättning vid varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga (avsnitt 5, 6 och 9).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §²

Försäkrad, vars arbetsförmåga är helt nedsatt, erhåller hel förtidspension.

Försäkrad, vars arbetsförmåga inte är *helt* nedsatt men *är nedsatt* med minst tre fjärdedelar, erhåller tre fjärdedels förtidspension

Försäkrad, vars arbetsförmåga är helt *eller i det närmaste helt* nedsatt, erhåller hel förtidspension.

Försäkrad, vars arbetsförmåga inte är nedsatt *i sådan grad* men med minst tre fjärdedelar, erhåller tre fjärdedels förtidspension.

Är den försäkrades arbetsförmåga nedsatt i mindre grad men med minst hälften, utges halv förtidspension.

I övriga fall utges en fjärdedels förtidspension.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999. Äldre bestämmelser skall fortfarande tillämpas i fråga om ersättning som avser tid före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1982:120.

² Senaste lydelse 1992:1702.

I januari 1997 beslutade regeringen om direktiv som gav en särskild utredare uppdraget att utforma förslag till ett nytt system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga (dir. 1997:9).

Som särskild utredare förordnades generaldirektören Anna Hedborg. Utredningen – Förtidspensionsutredningen – har i november och december 1997 avlämnat betänkandena Ohälsoförsäkringen Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) och Ohälsoförsäkringen Övergångsbestämmelser (SOU 1997:189).

En sammanfattning av betänkandet Ohälsoförsäkringen Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) finns i *bilaga 1*.

Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (Socialdepartementet, dnr S97/7977/F).

I denna proposition föreslår regeringen att riksdagen godkänner vissa riktlinjer för utformningen av den del av ett reformerat system som gäller ersättning vid varaktig arbetsförmåga. Vidare beskrivs den planerade fortsatta beredningen av frågan om en reformering av hela systemet för ersättning vid långvarig arbetsförmåga. Slutligen föreslås en lagändring när det gäller utformningen av kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension.

4 Övergripande principer

En viktig uppgift för regeringen är att reformera socialförsäkringarna och skapa mer stabila trygghetssystem. Den proposition som nu läggs fram är ytterligare ett steg i det arbetet.

Utgångspunkten för de principer som regeringen föreslår är en sammanhållen allmän och obligatorisk försäkring med enhetliga villkor för alla försäkrade. En obligatorisk försäkring som omfattar alla och ger ersättning till alla på lika villkor får en bred legitimitet och en förankring i samhället som garanterar dess stabilitet. Det är också ett sådant system som bäst kan leva upp till högt ställda krav på trygghet, rättvisa och effektivitet. Alla kan känna trygghet i vetskap om att det finns ett inkomstskydd för den som på grund av sjukdom eller skada förlorar förmågan att försörja sig själv genom eget arbete. En rättvis försäkring bör innehålla ett betydande mått av utjämning mellan grupper som löper olika risk att drabbas av sjukdom. Det är lättare inom ramen för en obligatorisk offentlig försäkring än med frivilliga marknadslösningar att ge även högriskgrupper ekonomisk trygghet till rimliga kostnader och att upprätthålla en rimlig ersättningsnivå.

Det finns en naturlig och stark koppling mellan förtidspension och sjukförsäkring. Sjukförsäkringen träder in i början av en sjukperiod och förtidspensioneringen om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan blir varaktigt nedsatt. Båda systemen syftar till att ersätta förlorad förvärvsinkomst vid nedsättning av arbetsförmågan av medicinska orsaker

för personer i arbetsför ålder. Förtidspensionssystemet är emellertid i dag en del av ett större system som också omfattar ålders- och efterlevandepensioner. Reglerna för beräkning av förtidspension är i huvudsak knutna till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet medför att ålderspension kommer att beräknas enligt nya principer och att ålderspensionssystemet såväl lagtekniskt som finansiellt kommer att utgöra ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system. Detta medför med nödvändighet att reglerna för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga måste förändras för i vart fall de förtidspensionärer som kommer att omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet. Förtidspensionerna bör bl.a. därför göras till en del av sjukförsäkringen. Utgångspunkten bör vara en finansiellt sammanhållen försäkring som innefattar alla ersättningsfall på grund av sjukdom och annan nedsättning av den fysiska och psykiska prestationsförmågan oavsett varaktighet. Försäkringen bör finansieras via sjukförsäkringsavgifter såvitt avser inkomstrelaterade ersättningar. Det grundskydd som föreslås bör finansieras med allmänna skattemedel.

De senaste årens sanering av de offentliga finanserna har oundvikligen kommit att omfatta även de offentliga trygghetssystemen. Regeländringar har skett i syfte att såväl kortsiktigt som långsiktigt reducera utgifterna, även om dessa förändringar i flera fall även kan motiveras utifrån andra utgångspunkter.

Den statsfinansiella krisen och de förändringar i villkoren för ersättning från de offentliga försäkringssystemen denna framtvingat kan ha bidragit till att skada tilltron till de offentliga försäkringarna. Ett mål för det fortsatta reformarbetet måste därför vara att återskapa förtroendet för trygghetssystemen. Dessa måste byggas upp på ett sådant sätt att villkoren kan vara tydliga och stabila. Den försäkrade skall kunna förutse vad försäkringen täcker och det skall inte behöva finnas någon tvekan om långsiktigheten i villkoren.

Inte minst erfarenheterna från krisen i början av 1990-talet visar att en grundförutsättning för att det skall finnas ett förtroende för trygghetssystemen är att dessa har en stabil finansiering. Utan de saneringsåtgärder regeringen vidtagit de senaste åren hade förtroendet för de offentliga systemen varit än lägre.

Nu är utvecklingen av de offentliga finanserna under kontroll. Behovet av omedelbara besparingar är undanröjt. Men det är av största vikt att den framtida utgiftsutvecklingen inom försäkringssystemen kan hållas inom de ramar som ges av offentliga finanser i balans för att stabilitet skall uppnås i systemen. Det kommer framgent att ställas höga krav och förväntningar på många områden inom det samlade offentliga åtagandet. Förtidspensionssystemet är en del av det offentliga åtagandet. Den demografiska utvecklingen, närmare beskriven nedan, medför en risk för att utgifterna för förtidspensionssystemet växer snabbare än inkomstunderlaget. En sådan utveckling skulle kunna leda till att förtidspensioneringen tränger undan andra viktiga åtaganden. Regeringen anser därför att det är av stor vikt att de finansiella förutsättningarna för systemet är stabila. På lite längre sikt är därför ambitionen att en bättre hälsa och arbetsmiljö, en effektiv rehabilitering och samverkan samt en bättre fungerande arbets-

marknad väsentligt skall reducera behovet av förtidspension och därmed försäkringens kostnad.

Kostnaderna i förtidspensionssystemet påverkas bl.a. av strukturella faktorer. Det demografiska tryck som förtidspensionssystemet kommer att utsättas för i början av 2000-talet är ett exempel på detta. Det demografiska trycket orsakas av att antalet individer i den ålder då risken för förtidspensionering är störst ökar kraftigt. Skillnaderna mellan antalet individer födda på 1930- respektive 1940-talen är mycket stora. Emellertid finns indikationer på att risken för förtidspensionering i den yngre gruppen är och kommer att vara mindre. En bidragande orsak till att den demografiska utvecklingen inte förväntas få fullt genomslag är att det allmänna hälsoläget förbättrats.

Även den allmänna löneutvecklingen påverkar förtidspensionssystemets kostnader. Genom att inkomsterna ökar bland dem som förtidspensioneras, ökar också den genomsnittliga ersättningen. Ökade genomsnittsinkomster innebär emellertid också att systemets avgiftsunderlag blir större. På så sätt påverkas inte systemets utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget vid allmänna löneförändringar, förutsatt att inkomstutvecklingen i befolkningen är jämnt fördelad. Eftersom också systemets avgifter påverkas av allmänna löneförändringar påverkar dessa inte heller förhållandet mellan utgifter och intäkter.

Inom ramen för socialförsäkringssystemen finns ett flertal komponenter som har betydelse för utgiftsutvecklingen. Regeringen har under senare år på många olika sätt understrukit hur viktig rehabiliteringsfrågan är. En av de viktigaste åtgärder som vidtagits på senare tid är den tonvikt som lagts på samverkan inom rehabiliteringsområdet (prop. 1996/97:63, bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273). Rehabiliteringsområdet har i övrigt varit föremål för flera utredningar, vilka närmare redogörs för i avsnitt 8.2. Vidtagna åtgärder syftar främst till att effektivisera det framtida rehabiliteringsarbetet. Ett nytt försäkringssystem bör genomsyras av att rehabilitering och aktivitet skall stimuleras. När arbetsförmågan är nedsatt är det viktigt, inte minst för den enskilde, att åtgärder i första hand inriktas på rehabilitering så att han eller hon snabbt kan återgå till arbetslivet. Ingen permanent ersättning bör utges förrän alla möjligheter har prövats att återge den försäkrade arbetsförmågan. Ett effektivt rehabiliteringsarbete begränsar utgifterna för förtidspension.

Renodlingen av social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen bör fullföljas. Det skall finnas tydligt definierade medicinska kriterier för rätt till ersättning i form av förtidspension. Genom renodlingen ges större förutsättningar för effektiv resursanvändning och politiska prioriteringar mellan olika trygghetssystem samtidigt som den medför att personer kan hänvisas till den sektor som har bäst förutsättningar att lämna rätt hjälp. I linje med detta infördes nya kriterier för rätt till ersättning den 1 januari 1997. För närvarande pågår en uppföljning av de nya kriterierna. Med uppföljningen som underlag kommer regeringen att kunna bedöma om det finns behov av att förtydliga lagstiftningen. Avsikten är dock inte att frångå den grundläggande principen att det är medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan som ger rätt till ersättning.

För att de skärpta kraven för rätt till ersättning skall innebära en möjlighet att kontrollera och begränsa samhällets kostnader för försäkringen

förutsätts bl.a. en administration som kännetecknas av effektivitet och en rättssäker och likformig tillämpning. Effektivitet uppnås genom att verksamheten bedrivs målinriktat och planmässigt samt följs upp och utvärderas. För närvarande pågår en omfattande verksamhet inom socialförsäkringsadministrationen som syftar till att förbättra beslutsunderlagen och därmed besluts kvaliteten. Regeringen följer noga detta arbete och kommer att vid behov ta nödvändiga initiativ.

Utgifterna för förtidspension och sjukbidrag för år 1998 beräknas i budgetpropositionen för 1998 till 37 177 miljoner kronor. Den demografiska utvecklingen har och kommer att få en kostnadshöjande effekt. Det påtagliga demografiska tryck som kommer att nå sin höjdpunkt runt år 2010 kommer att innebära ökade utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget. Ett allmänt förbättrat hälsoläge i befolkningen och en mängd insatser i och kring socialförsäkringen bedöms dock tillsammans kunna bidra till att begränsa utgiftsutvecklingen.

Sammantaget menar regeringen att det är av avgörande betydelse att hålla fast vid och fullfölja renodlingen av försäkringen, de förändrade kriterierna, en effektiv rehabilitering samt en effektiv tillämpning av regelverket för att nå en begränsning av utgifterna för förtidspension.

Ett reformerat system måste innehålla en väl avvägd balans mellan målen att ge ekonomisk trygghet och att stimulera eget arbete. Det senare kräver att tidiga rehabiliteringsåtgärder vidtas med avsikten att en försäkrad så snabbt som möjligt skall kunna återgå till arbetslivet. Kravet på trygghet innebär dock att den som har en varaktigt nedsatt arbetsförmåga av medicinska orsaker och av det skälet inte kan försörja sig skall få sin långsiktiga ekonomiska och därigenom sin sociala situation tryggad genom en ersättning som kan utges till dess den försäkrade fyller 65 år.

Försäkringen bör vara baserad på principen om ersättning för inkomstbortfall. Inkomstrelaterade förmåner bidrar till minskade ekonomiska klyftor och ökad jämlikhet. Ersättningen bör också i fortsättningen ligga på en sådan nivå att den ger ekonomisk trygghet utan kompletterande försäkringsskydd.

Vid utformningen av ett system för ersättning av inkomstbortfall är en central fråga att hitta rättvisande mått för uppskattning av inkomstbortfallet. Denna fråga behandlas i avsnittet om förtidspension och avsnittet om ersättning för den som drabbas av långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan.

Den inkomstrelaterade förtidspensionen bör kompletteras med en utfyllnad upp till en garanterad nivå för dem som innan sjukdomen eller funktionshindret uppkom hade låga förvärvsinkomster eller saknade sådana inkomster. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla försäkrade som drabbas av sjukdom eller funktionshinder tillförsäkras en rimlig levnadsstandard.

Vidare bör systemet innebära möjligheter för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Den förtidspensionär som – trots sjukdom eller funktionshinder – vill pröva på arbete, studier eller andra aktiviteter bör uppmuntras att göra detta.

Med dessa utgångspunkter kommer regeringen i det följande att föreslå principer för hur ett nytt förtidspensionssystem skall utformas. Det krävs dock ytterligare beredning innan slutliga förslag kan läggas fram.

Utformningen av den allmänna försäkringens skydd vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga är av stor betydelse för många individer. Systemet innehåller också många komponenter. Vid utformningen av dessa måste principiella och andra ställningstaganden göras. De enskilda komponenterna måste emellertid också ses i ett sammanhang, så att en fungerande helhet med ett totalt sett lämpligt innehåll skapas. Systemet som helhet och dess delar har också starka samband med system inom andra sektorer och politikområden, t.ex. arbetsmarknad och utbildning. Förtidspensionsutredningen har lämnat en del förslag som innehåller lösningar även på detaljnivå. Regeringen kan dock, som framgår av denna proposition, inte i alla delar ställa sig bakom utredningens förslag. Sammantaget innebär detta, tillsammans med det faktum att systemet som helhet skall rymmas inom ramen för offentliga finanser i balans, att avgörande överväganden återstår innan regeringen kan lämna förslag om ett reformerat system i alla detaljer.

Det fortsatta beredningsarbetet kommer att inriktas på den närmare regleringen av förtidspension och ersättning för dem som har en långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Detta beredningsarbete kommer också att beröra sjukpenning. Jämställdhetsperspektivet kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

5 Förtidspension

5.1 Allmänna principer

Regeringens förslag: Liksom i dag skall det finnas en särskild form av ersättning för dem som drabbats av en medicinskt orsakad varaktig nedsättning av arbetsförmågan med minst en fjärdedel. Ersättning skall även i fortsättningen kunna utges som en fjärdedels, halv, tre fjärdedels eller hel förtidspension. Ersättningen skall kunna utges till dess den försäkrade fyller 65 år.

Utformningen av reglerna om beräkning av ersättning skall bygga på principen om ersättning för inkomstbortfall. Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med ett garantibelopp. För dem som har inkomstrelaterad ersättning som är lägre än en garantinivå skall garantibeloppet utges som utfyllnad upp till denna garanterade nivå. Om den försäkrade saknar inkomstrelaterad ersättning skall ersättning utges med ett belopp som motsvarar garantinivån.

Utredningens förslag: Utredningens detaljförslag är utformat i överensstämmelse med de principer som regeringen föreslår.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Arbetsgivarverket, Statens löne- och pensionsverk, Centrala studiestödsnämnden, Arbetarskyddsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Försäkringskassförbundet, Försäkringsanställdas förbund, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Akademikers centralorganisation, Sveriges läkarförbund, Samhall AB, Sveriges Försäkringsförbund,*

Svenska läkaresällskapet, De Handikappades Riksförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Synskadades Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna, Svensk Förening för Allmänmedicin och Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade är alla i huvudsak positiva till utredningens förslag.

Riksrevisionsverket (RRV) förordar att sjukpenningen, förtidspensionen och arbetslöshetsförsäkringen samordnas inom ramen för ett nytt system för inkomstbortfallsersättning. Givet att förtidspensionerna skall bestå har RRV invändningar mot den föreslagna konstruktionen. Flera av de brister och svagheter som enligt RRV föreligger i dagens system kommer att bestå vid ett genomförande av förslaget. *Svenska Arbetsgivareföreningen* anser att förtidspension automatiskt skall beviljas efter två års sjukskrivning samt att förtidspensionen därefter skall omprövas återkommande.

Skälen för regeringens förslag: Det finns ett behov av en särskild form av förmån för individer som drabbas av en medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan som kan bedömas som varaktig. Vid utformningen av denna förmån bör hänsyn tas till individens behov av och förväntningar om långsiktig ekonomisk trygghet i situationer då hans eller hennes försörjningsförmåga nedsatts. Också det samhälleliga intresset av att motverka skadliga konsekvenser som kan följa av att människor ställs utan möjligheter till egen försörjning bör beaktas. Vid en varaktig förlust av arbetsförmågan av medicinska orsaker bör enligt regeringens uppfattning försäkringen innebära ett varaktigt skydd mot bortfallet av inkomst.

Försäkringssystemen bör renodlas så att kostnader som uppkommit på grund av ohälsa i största möjliga utsträckning hanteras inom socialförsäkringen medan kostnader som orsakats av arbetslöshet hanteras inom arbetsmarknadspolitiken. Härigenom ges större förutsättningar för effektiv resursanvändning och politiska prioriteringar mellan olika trygghetsystem. Renodlingen medför samtidigt att personer kan hänvisas till den sektor som har bäst förutsättningar att lämna rätt hjälp.

Renodlingen är också betydelsefull för att upprätthålla allmänhetens tilltro till försäkringssystemen. Att ersättning bör förbehållas de personer som uppfyller vissa uppställda kriterier är viktigt för denna tilltro.

När det gäller sjukförsäkring och förtidspension är, som angivits i den av riksdagen godkända propositionen Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension (prop. 1996/97:28, bet. 1996/97:SfU6, rskr. 1996/97:125) tanken att dessa förmåner skall utgöra ett skydd vid medicinsk grundad nedsättning av arbetsförmågan. Utrymmet för att vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beakta andra faktorer än rent medicinska är begränsat.

Rätten till en varaktig ersättning i form av förtidspension förutsätter att individen inte inom rimliga gränser har möjlighet att förbättra sin situation genom att byta arbete eller bostadsort eller genom att utbilda sig. Förtidspensionssystemet har därför en mycket stor betydelse som skydd mot långvariga inkomstbortfall som den enskilde i princip inte kan påverka.

Till skillnad mot förtidspensionen är arbetslöshetsförsäkringen till sin karaktär en omställningsförsäkring som inte är avsedd att klara långvariga försörjningsbehov. Det ställs stora krav på den som är frisk eller som trots sin sjukdom har en arbetsförmåga att ta ett arbete. Omställningsmomentet syftar till att göra det möjligt för den arbetslöse att med rimliga ekonomiska villkor, under en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning där hans eller hennes kompetens kan utnyttjas.

Skillnaderna mellan social- och arbetslöshetsförsäkringarnas uppgifter och villkor stärker behovet av en tydlig gränsdragning för när respektive system skall ge ersättning.

Ur individens perspektiv innebär renodlingen en ökad tydlighet. Försäkringen ger en ökad trygghet om den enskilde vet vad som krävs för att få rätt till ersättning.

Ökad tydlighet uppnås även genom ett klarare samband mellan inkomster och förväntad förmån, vilket underlättar för den enskilde att bedöma vilket försäkringsskydd han eller hon har. Tydligheten bidrar till en ökad tilltro till systemet.

I en situation där kvalifikations- och ersättningsvillkor är otydliga föreligger risk för att en individ inte förmår identifiera det försäkringsskydd som han eller hon har. Om det offentliga försäkringsskyddet är förutsägbart ges individen förutsättningar för att bedöma om han eller hon skall betala ytterligare för ett kompletterande skydd.

En prövning av rätten till ersättning inom respektive system med utgångspunkt i att systemen skall renodlas minskar risken för överutnyttjande av försäkringen. Genom renodlingen ökar möjligheterna för respektive försäkring att vara effektiv i förhållande till sina syften och därmed ge en ersättning som är tillräckligt hög för de individer som uppfyller villkoren.

Vid sidan av de insatser som i övrigt görs i samhället för att förhindra att människor drabbas av sjukdomar och andra funktionsnedsättningar bör försäkringen innehålla funktioner som innebär möjligheter men även skyldigheter att så långt möjligt begränsa de konsekvenser för försörjningsförmågan som en funktionsnedsättning medför. Detta innebär stora krav på rehabiliteringsinsatser. Även ur denna aspekt är en renodling av systemen den bästa garantin för en effektiv resursfördelning.

Renodlingen får emellertid inte innebära att enskilda ställs utan stöd och skydd. Individer med behov av stöd från mer än ett system bör tillförsäkras detta genom en effektiv samordning. Systemen måste också ansluta till varandra så att inte enskilda med ett faktiskt behov av stöd ställs utanför alla system.

Regeringen har i proposition 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m. påtalat behovet av samordning av insatserna för rehabilitering mellan olika sektorer för att undvika att individer vars problembild inte renodlat faller inom en myndighets ansvarsområde hamnar mellan de olika systemen. I propositionen lämnade regeringen förslag till riktlinjer för förändringar och föreslog att särskilda medel skall avsättas för bl.a. samverkansprojekt. Riksdagen har antagit de av regeringen lämnade förslagen till riktlinjer för samverkan inom rehabiliteringsområdet fr.o.m. år 1998 (bet. 1996/97:SfU12, rskr. 1996/97:273).

Enligt dessa riktlinjer skall bl.a. gemensamma verksamhets- och handlingsplaner upprättas på central myndighets- och regionnivå liksom program för gemensam utbildning. Vidare skall de allmänna försäkringskassorna inom ramen för särskilda medel ges möjlighet att bedriva olika projekt i syfte att bl.a. uppnå samverkansvinster. Samverkansprojekt skall vidare ges en gemensam ram för åtgärder och insatser, men de ekonomiska besluten fattas av respektive myndighet/förvaltning.

Riksdagens socialförsäkringsutskott har i samband med den senaste ändringen av kriterierna för rätt till sjukpenning och förtidspension, vilken genomfördes den 1 januari 1997, och vid behandlingen av ovan nämnda proposition om samverkan m.m. uppmärksammat vissa problem som kan följa av renodlingen.

Utskottet framhöll i betänkande 1996/97:SfU6 bl.a. att renodlingen av försäkringen inte får leda till att en arbetsförmåga som huvudsakligen grundar sig på medicinska orsaker ”delas upp” så att nedsättningen i olika delar hänförs till andra orsaker, såsom arbetsmarknadsmässiga eller sociala, när sådana finns. Enligt utskottet skall, när arbetsförmågan satts ned av en medicinsk orsak, sjukpenning eller förtidspension kunna utges även om det finns vissa inslag av t.ex. social karaktär som inverkar på arbetsförmågan. Utskottet framhöll också vikten av att en samsyn finns mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna å ena sidan samt arbetsmarknadsmyndigheterna å andra sidan vad gäller att bedöma om en person är att anse som arbetsför. Utskottet förutsatte därvid ett samarbete myndigheterna emellan såväl i enskilda fall som på central nivå.

Enligt vad utskottet anförde tillgodoser de ovan redovisade riktlinjerna för samverkan inom rehabiliteringsområdet fr.o.m. år 1998 huvudsakligen behoven av samordning och samsyn mellan myndigheter såväl i enskilda fall som på central nivå. När det gäller frågan om ett helhetsperspektiv ansåg utskottet att riktlinjerna skapar förutsättningar för ett samspel mellan de olika myndigheter/förvaltningar som har ansvar för rehabiliteringen. Detta i sin tur innebär att det blir möjligt att upprätthålla en helhetssyn på individen, trots den renodling som skett t.ex. vad gäller gränsdragningen mellan systemen för ersättning vid sjukdom och arbetslöshet respektive socialbidrag.

Riksdagen har sedermera i anledning av regeringens budgetproposition för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 10) godkänt vissa lagförslag som anknyter till de ovan redovisade riktlinjerna och som syftar till en förstärkt samverkan inom rehabiliteringsområdet samt anslagit särskilda medel till försäkringskassorna för verksamheten. Socialförsäkringsutskottet framhöll därvid att samverkan inom rehabiliteringsområdet bör utgöra en permanent och långsiktig verksamhet (bet. 1997/98:1, rskr. 1997/98:111).

I synnerhet beträffande en varaktig ersättningsform som förtidspension ter det sig nödvändigt att upprätthålla ett krav på en viss lägsta gräns för arbetsförmågans nedsättning för att rätt till ersättning skall kunna föreligga. Det är ofta förenat med stora svårigheter att konstatera smärre nedsättningar av arbetsförmåga och i synnerhet att därutöver fastställa ett tillräckligt samband med medicinska orsaker. Försäkringen är heller inte avsedd att täcka mindre variationer i fråga om fysisk eller psykisk prestationsförmåga som kan följa av exempelvis naturligt åldrande. Med

hänsyn härtill bör, i likhet med vad som gäller i det nuvarande systemet, som förutsättning för ersättning gälla att arbetsförmågan av medicinska orsaker är nedsatt med minst en fjärdedel.

I det reformerade ålderspensionssystemet skall inte finnas någon fastställd allmän pensionsålder vad gäller inkomstgrundad ålderspension. I stället skall tillämpas en flexibel pensionsålder med möjlighet till uttag av inkomstgrundad pension från 61 års ålder. För rätt till garantipension krävs dock enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för reformering av ålderspensionssystemet att den försäkrade fyllt 65 år. Enligt regeringens uppfattning innebär detta att förtidspension bör kunna utges fram till dess att den försäkrade uppnått denna ålder.

Den primära funktionen för förtidspensionen är att tillförsäkra individer ett gott skydd mot det inkomstbortfall som uppstår om de tvingas avstå från förvärvsarbete av medicinska orsaker. Detta medför krav på en stark anknytning mellan den försäkrades inkomst före pensionsfallet och den ersättning som betalas ut.

Försäkringen skall enligt regeringens uppfattning vid sidan av den inkomstrelaterade förtidspensionen innehålla en garanterad lägsta nivå för dem som inte har haft några inkomster alls eller endast låga inkomster under tiden före pensionsfallet. Den garanterade nivån bör säkerställa att alla försäkrade för det fall de drabbas av sjukdom tillförsäkras en rimlig levnadsstandard som i princip täcker alla normala konsumtionsbehov. Även den som vid pensionsfallet inte etablerat sig i förvärvslivet, t.ex. den som redan från födseln har ett funktionshinder eller som i unga år skadats eller drabbats av sjukdom, kunde om han eller hon haft arbetsförmåga förväntats ha påbörjat förvärvsarbete. Således är även garantibeloppet en ersättning för inkomstbortfall. För dem som har en inkomstrelaterad ersättning som är lägre än garantinivån bör ett garantibelopp utges som utfyllnad upp till denna nivå.

Regeringens förslag: Den inkomstrelaterade ersättningen skall baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat. Till grund för denna uppskattning skall användas inkomsterna åren närmast före pensionsfallet.

Regeringens bedömning: Den inkomstrelaterade ersättningen bör vid hel förtidspension utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten, upp till ett visst tak. Antalet inkomstår som skall ligga till grund för beräkningen av den inkomstrelaterade ersättningen bör vara tillräckligt stort för att ge ett stabilt inkomstunderlag som speglar den försäkrades förvärvsförmåga och uppnådda inkomststandard. I förhållande till dagens huvudregel för beräkning av antagandepoäng (de två bästa inkomståren av de senaste fyra) bör antalet årsinkomster som beaktas i inkomstunderlaget vara större. Det antal inkomstår som används bör dock begränsas så att endast den aktuella inkomststandard beaktas. Det bör övervägas på vilket sätt år med tillfälligt låga eller höga inkomster skall hanteras i beräkningsunderlaget.

I det fortsatta arbetet bör det övervägas på vilket sätt ersättningen skall indexeras. I detta sammanhang bör hanteras frågan om ersättningens anknytning till den allmänna pris- och realinkomstutvecklingen och om en sådan bör vara olika utformad beroende på förtidspensionärens ålder.

Utredningens förslag: Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall baseras på en s.k. antagandeinkomst som skall beräknas som medeltalet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex åren närmast före pensionsfallsåret. Pensionsunderlaget enligt 4 kap. 2 § lagen om inkomstgrundad ålderspension skall, med undantag av pensionsgrundande belopp för barnår, läggas till grund för beräkningen av antagandeinkomstens storlek. Innan medelinkomstberäkningen görs skall samtliga pensionsunderlag räknas upp till aktuell prisnivå. En alternativ beräkningsregel kan efter ansökan tillämpas om personen under vart och ett av minst tre av dessa sex år haft ersättning – som utgetts till följd av sjukdom, arbetslöshet, föräldraledighet m.m. – i sådan utsträckning att det motsvarar minst ett halvt år med hel ersättning. Denna regel innebär att även pensionsunderlag för ytterligare högst fyra år närmast före nämnda sex år kan läggas till grund för beräkning av antagandeinkomstens storlek.

Ersättningsnivån i förtidspensionen skall vara 65 procent av antagandeinkomsten.

Till och med det år då individen uppnår 59 års ålder justeras antagandeinkomsten årligen dels med förändringen i det allmänna prisläget mellan juni två år innan och juni året innan det år justeringen avser, dels med halva reala förändringen i den allmänna inkomstnivån så som den skall mätas enligt förslaget om reformerat ålderspensionssystem. Från och med det år då individen uppnår 60 års ålder justeras antagande-

inkomsten i förhållande till förändringen i det allmänna prisläget och endast vid fallande realinkomster i befolkningen till halva förändringen i den allmänna realinkomstnivån.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som kommenterat frågan om beräkningsunderlaget för förtidspensionen har ställt sig positiva till utredningens förslag. *Riksförsäkringsverket (RFV)* tillstyrker förslaget men förordar i likhet med *Privattjänstemannakartellen (PTK)* att pensionsgrundande belopp för barnår som grundar rätt till ålderspension också skall ingå i inkomstunderlaget för förtidspension. *Centrala studentstödsnämnden* anser att alternativregeln även bör skydda den som frivilligt väljer att studera efter att ha förvärvat arbetat under ett antal år.

Flera remissinstanser har pekat på problemet med att förtidspensionsfallet ofta föregås av omfattande sjukskrivning. *Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *PTK* anser därför att beräkningsunderlaget bör utgå från den tidpunkt då sjukskrivningen inleddes. *SAF* anser vidare att en sådan regel kan kombineras med att beräkningsunderlaget utgörs av de fyra mellersta inkomsterna under åren dessförinnan, dvs. att den bästa och den sämsta inkomsten undantas i stället för utredningens förslag om de två sämsta.

Landstingsförbundet framhåller att någon form av begränsning av hur mycket arbetstid som skall få tillgodoräknas för antagandeinkomst eller motsvarande är önskvärd. Enligt direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning skall veckoarbetstiden begränsas till 48 timmar. Denna begränsning gäller även om arbetstagaren har flera arbetsgivare. Förbundet pekar på de problem som kan uppstå om man har lagregler i viss lagstiftning där arbetstider överstigande 48 timmar per vecka accepteras för att erhålla högre kompensationsnivå samtidigt som bestämmelser i annan lagstiftning förhindrar arbetstider överstigande 48 timmar.

Riksrevisionsverket anser att de hittillsvarande problemen med toppårseffekter bättre löses om antagandeinkomsterna beräknas genom att bortse från det bästa respektive sämsta av de senaste sex inkomståren.

Flera remissinstanser har konstaterat att genom förslaget till reformerat ålderspensionssystem ett avdrag för allmän pensionsavgift i underlaget för bestämning av förtidspensionens storlek skulle innebära en försämrad ersättning. En sådan försämring har man inte funnit acceptabel eller motiverad.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) konstaterar att utredningen inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till den situation nystartade egenföretagare befinner sig i. *LRF* konstaterar att det inkomstrelaterade skyddet inte är tillräckligt för denna grupp.

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa anför att den föreslagna alternativregeln missgynnar den som har mindre än sex års arbetsinkomster.

I många fall anser remissinstanserna att de redovisade beräkningarna gällande individeffekter är för knapphändiga för att de skall kunna uttrycka någon bestämd mening om den föreslagna ersättningsnivån. I synnerhet gäller detta hur den föreslagna alternativregeln fungerar. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* har dock föreslagit att ersättningsnivån bör sättas till 67 procent.

Relativt få remissinstanser har specifikt kommenterat det förslag till indexering av förtidspensioner som utredningen avgivit. *Pensionärernas Riksorganisation* tillstyrker dock förslaget. RFV avstyrker förslaget att realindexet skall baseras på samma index som vid indexeringen av behållningen och pensionen i det reformerade ålderspensionssystemet. I stället anser RFV att realindexeringen av förtidspensioner bör baseras på summan av inkomster som ger rätt till ålderspension. RFV anser att indexeringsformen vid en viss ålder bör övergå till en indexering som bättre återspeglar den faktiska inkomstprofilen av äldre arbetare. RFV föreslår emellertid att denna fråga utreds vidare innan ett slutgiltigt ställningstagande görs.

Försäkringskassaförbundet framhåller att reglerna om justering efter allmänna prisläget respektive reala förändringar så långt som möjligt bör ansluta till de regelverk som föreslås för det nya ålderspensionssystemet.

PTK, *Sveriges Akademikers centralorganisation* och TCO anser att justeringen av förtidspensionen efter 60 år endast skall göras i förhållande till prisutvecklingen medan LO och *Försäkringsanställdas förbund* anser att en justering för hela reallöneutvecklingen bör ske fram till 60 års ålder och därefter för halva reallöneutvecklingen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I det nuvarande förtidspensionssystemet bestäms storleken av den inkomstrelaterade förtidspensionen – allmän tilläggspension (ATP) – dels utifrån de tidigare förvärvsinkomsterna, dels (under vissa förutsättningar) utifrån de förvärvsinkomster den försäkrade kunde ha förväntats ha haft om han eller hon hade fortsatt att arbeta. För att fastställa vilket inkomstbortfall som individen drabbats av görs en s.k. antagandepoängsberäkning utifrån de två bästa årsinkomsterna under de fyra år som föregått pensionsfallet eller alternativt utifrån genomsnittet av den bästa hälften av alla inkomster från 16 års ålder. Förtidspensionen bestäms sedan i princip enligt samma regler som gäller ålderspension från ATP. Förtidspensionen bör, som tidigare anförts, i första hand utgöra en försäkring mot det inkomstbortfall som uppkommer för en individ om möjligheten att förvärvsarbeta upphör eller begränsas varaktigt på grund av att en medicinskt orsakad nedsättning av arbetsförmågan inträffar. Således bör den ersättning som individen uppbär bestämmas av den inkomst som individen skulle ha haft om han eller hon haft möjlighet att fortsätta förvärvsarbeta i normal omfattning. För att förtidspensionens funktion som riskförsäkring skall gälla bör i princip ersättningens storlek vara oberoende av hur länge en individ varit ansluten eller betalat avgifter till försäkringen.

Till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande regler anser regeringen att den antagna inkomsten direkt skall bestämma den inkomstrelaterade ersättningens storlek. Detta förstärker integreringen av förtidspensionen och sjukförsäkringen till en sammanhållen försäkring mot inkomstbortfall vid nedsatt arbetsförmåga och skiljer ut den från ålderspensionen.

I det kortare perspektiv som är tillämpligt i fråga om en försäkring mot kortvarigt inkomstbortfall är den aktuella inkomsten utgångspunkten för bestämning av ersättningens storlek. På kort sikt är det i de flesta fall möjligt att med stor precision fastställa vilken inkomst individen skulle

ha haft om han eller hon inte tvingats avhålla sig från förvärvsarbete. Även om grundprincipen också för en försäkring vid varaktigt inkomstbortfall är densamma, bör i det fallet snarare uppnådd inkomststandard än den vid pensionsfallet aktuella inkomsten utgöra utgångspunkt. Ersättningen bör ta sikte på den ekonomiska situation till vilken individen anpassat sig. Normalt innebär en höjning eller sänkning av förvärvsinkomsten inte att individen omedelbart anpassar sig till denna nya inkomst. Det nu sagda bör utgöra grundvalen för utformningen av ersättningsvillkoren när det gäller varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

I princip utgör den aktuella inkomsten oftast den bästa uppskattningen av vilken inkomst en individ kan förväntas ha i framtiden. Vid bestämning av en ersättning som skall utges under lång tid ställs dock krav på ett stabilt underlag. Inkomsten vid en viss given tidpunkt kan vara tillfälligt låg eller hög av olika anledningar. Att grunda en långvarig ersättning på aktuell inkomst ger därför i många fall inte en rättvisande bedömning av den enskildes inkomstförhållanden och skulle därmed innebära en allt för stor risk för individen och också kunna hota systemets legitimitet. En långvarig ersättning bör i stället grundas på uppnådd inkomststandard såsom den kan mätas utifrån individens inkomster under en viss tid före pensionsfallet. Viktiga utgångspunkter för hur lång period som skall användas för bestämmande av detta inkomstunderlag är dels att den bör vara tillräckligt lång för att spegla den uppnådda inkomststandard och för att inte påverkas i för stor utsträckning av tillfälligt låga eller höga inkomster, dels att den bör vara tillräckligt kort för att endast spegla individens nuvarande inkomststandard och ekonomiska situation. Enligt regeringens mening medför dagens regler att ersättningen i vissa fall, genom huvudregeln för beräkning av antagandepoäng, baseras på alltför få år.

Utredningen konstaterar att varken tillfälligt höga inkomster – s.k. toppår – eller tillfälligt låga inkomster – s.k. bottenår – är mer vanligt förekommande bland förtidspensionerade under tiden före förtidspensionering än bland normalbefolkningen. Den av utredningen genomförda undersökningen visar dock på en viss tendens till större förekomst av toppår respektive mindre förekomst av bottenår i åldrarna 35–59 år, framför allt bland manliga förtidspensionärer. Med anledning av att de individer som så småningom förtidspensioneras i andra avseenden skiljer sig från den övriga befolkningen, bl.a. med avseende på inkomstnivå, kan detta dock inte tas till intäkt för att toppåren ”åstadkommit” för att uppnå en hög ersättning. Att det ändå förekommer, och framförallt i dessa åldrar, innebär emellertid att toppåren med dagens beräkningsmetod i vissa fall får stort genomslag på ersättningens storlek.

Förtidspensionärer har i större utsträckning än andra längre perioder med låga inkomster under sin yrkesverksamma tid före pensionsfallet. Detta orsakas vanligen av att de helt eller delvis tvingas avstå från förvärvsarbete på grund av sjukdom, som dessutom i sig sedan kan utgöra orsaken till förtidspensioneringen.

I den fortsatta beredningen bör med anledning av ovanstående övervägas på vilket sätt år med tillfälligt höga och tillfälligt låga inkomster skall hanteras för att inte få för stort genomslag på ersättningens storlek.

Med utgångspunkt i vad som nu beskrivits föreslår utredningen att ersättningen skall baseras på genomsnittet av de fyra högsta av de senaste

sex årens inkomster. Utredningen föreslår också att denna huvudregel skall kompletteras med en alternativregel som medger att ramtiden för inkomstunderlaget utsträcks upp till tio år om en individ under de sex aktuella åren har haft fler än två år med låg inkomst på grund av omfattande sjukskrivning, arbetslöshet eller dylikt. Regeringen anser att sådana regler för beräkning av inkomstrelaterad förtidspension till stor del uppfyller de önskemål som kan ställas på beräkningsmodellen. Även andra beräkningsmodeller är dock tänkbara. Regeringen vill därför, av skäl som framförts i avsnitt 4 inte i detta sammanhang lämna förslag till exakt konstruktion av beräkningsmodellen.

Regeringen kan vidare konstatera att utredningen i sina förslag utgått från ett inkomstunderlag som motsvarar det pensionsunderlag, exklusive pensionsgrundande belopp för barnår, som föreslagits i promemorian Ds 1995:41 Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. Utredningen har dock i sina beräkningar inte beaktat förslaget i promemorian Ds 1997:67 Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor, m.m. om att avdrag för allmän pensionsavgift skall göras vid beräkning av pensionsgrundande inkomst. Regeringen lämnar i denna proposition inte förslag till vilket inkomstunderlag som skall användas vid beräkning av den inkomstrelaterade förtidspensionen. Om pensionsunderlaget enligt förslaget om inkomstgrundad ålderspension används, eller ett annat underlag som exkluderar erlagda allmänna pensionsavgifter, bör dock inte förtidspensionärer betala allmän pensionsavgift på sin ersättning.

Då ersättningsnivån fastställs finns det flera hänsyn att ta. Den måste vara tillräckligt hög för att tillförsäkra det stora flertalet förvärvsarbete i normala inkomstlägen ett tillräckligt inkomstskydd för det fall de går miste om möjligheten att försörja sig själva genom eget arbete. Nedåt finns förstås en gräns varunder ersättningen blir så låg att försäkringen fjärrar sig från att tillhandahålla en rimlig inkomsttrygghet. Samtidigt får ersättningsnivån inte vara så hög att den motverkar en återgång i arbete eller utgör drivkraft att utnyttja försäkringen även i inte avsedda fall. Utgångspunkten måste alltid vara att den som kan skall försörja sig själv genom eget arbete och samtidigt bidra till finansieringen av de gemensamma åtagandena. Även en alltför låg ersättning kan i princip få negativa följder för upprätthållandet av arbetslinjen. Det är inte ovanligt att kombinationer av sjukdom, arbetslöshet etc. leder till ekonomiska svårigheter som i sin tur på ett negativt sätt bidrar till en förvärrad situation som kan leda till hinder för återgång i arbete. Vid fastställande av ersättningsnivå bör hänsyn också tas till att förmånerna måste finansieras inom det samhällsekonomiska utrymme som finns tillgängligt.

Regeringen bedömer att för att uppnå en försäkring vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan med samma värde för enskilda i genomsnitt som i det nuvarande systemet bör ersättningsnivån uppgå till cirka 65 procent. Detta innebär att försäkringen skulle ersätta 65 procent av det beräknade inkomstbortfallet upp till ett visst inkomsttak. Till skillnad från det nuvarande systemet bör således ersättningen beräknas som en viss given andel av den antagna inkomsten, i stället för att en beräkning görs enligt ålderspensionsmodell där antagen inkomst används för åren från förtidspensioneringen fram till 65 års ålder. Vilket inkomstunderlag

som skall användas vid beräkningen av den inkomstrelaterade förtidspensionen är, som tidigare nämnts, bland annat beroende av huruvida förtidspensionärer skall erlägga allmän pensionsavgift. Eftersom å ena sidan ersättningsnivån och inkomstunderlaget och å andra sidan dessa två faktorer och systemets utgiftsnivå är starkt beroende av varandra kan inte dessa ses isolerade från varandra. Med tanke på att regeringen inte nu föreslår den exakta konstruktionen för hur inkomstrelaterad förtidspension skall beräknas och inte heller vilket inkomstunderlag som skall användas kan därmed inte heller en 65-procentig ersättningsnivå definitivt fastslås. Med utgångspunkt i de beräkningar som utredningen gjort och de allmänna principer regeringen formulerat för reformeringen av systemet finner dock regeringen att ersättningsnivån bör ligga approximativt på denna nivå.

Ett beslut om förtidspension innebär en bedömning att arbetsförmågens nedsättning är varaktig, dvs. att ersättning beräknas utges fram till det att individen övergår till ålderspension. För många innebär detta att förtidspensionen är den enda, eller huvudsakliga, inkomsten under mycket lång tid. Under den tid som förtidspensionen utges kan tillväxten i samhället förväntas leda till ökning av köpkraften för enskilda. Om de som drabbas av sjukdom eller funktionshinder, som hindrar dem från att arbeta, skall kunna få del av den standardförbättring som tillväxten innebär bör övervägas hur förtidspensionerna skall justeras med hänsyn till denna.

Om en anknytning till såväl pris- som realinkomstutveckling byggs in i systemet ökar den trygghet som individen kan känna i att försäkringen ger ersättning för den förlorade förvärvsarbetsförmågan. Genom en sådan anknytning förstärks också inkomstbortfallsprincipen.

Av flera skäl är det dock inte givet att förtidspensionerna skall justeras för den allmänna inkomstutvecklingen, i vart fall inte fullt ut. Emellertid bör en justering för den allmänna prisutvecklingen göras fullt ut för att inte riskera att köpkraften försämras. Om en justering sker därutöver för realinkomstutvecklingen kan förtidspensionärerna vid perioder med negativ tillväxt riskera att förlora delar av sin köpkraft, något som kan innebära stora problem i så låga inkomstlägen som det ibland är frågan om. Särskilt gör sig detta gällande vid full justering för realinkomstutvecklingen.

Om realinkomstutvecklingen i genomsnitt är hög är det inte heller säkert att denna är jämnt fördelad i den förvärvsarbetande befolkningen. Att justera förtidspensionerna fullt ut med realinkomstutvecklingen skulle därmed kunna innebära att ersättningen utvecklas snabbare än inkomsterna hos vissa grupper förvärvsarbetande. Samtidigt skulle en full realinkomstindexering kunna bli alltför kostsam för systemet.

Vid en prioritering av att förtidspensionärerna skall få del av den lönetillväxt som väntas äga rum bland förvärvsaktiva kan i gengäld den procentuella ersättningsnivån behöva hållas nere en aning. Valet mellan prisindexerade eller inkomstindexerade förtidspensioner blir därför i princip ett val angående hur förtidspensionärernas sammanlagda försäkringsersättning skall fördelas över tid.

Typiskt sett är realinkomstutvecklingen för förvärvsarbetande olika i olika åldrar. Från att i början av den yrkesaktiva tiden öka relativt kraftigt

under ett antal år stabiliserar sig inkomsten och är relativt stabil under större delen av den yrkesaktiva tiden. Vilken realinkomstutveckling som gäller är naturligtvis beroende av den allmänna tillväxten, men i normala fall kan förväntas en viss årlig realinkomstförbättring. Ett visst antal år före uttaget av ålderspension stagnerar dock realinkomstutvecklingen i normalfallet. De allra sista yrkesaktiva åren sker t.o.m. en påtaglig sänkning av realinkomsten i genomsnitt. Om inte hänsyn tas till detta vid konstruktionen av indexering av förtidspensioner skulle dels systemets funktion av inkomstbortfallsförsäkring försvagas, dels förtidspensionärernas inkomstutveckling i förhållande till de förvärvsaktivitas kunna skapa felaktiga drivkrafter.

Regeringen finner inte nu, av skäl som framgår i avsnitt 4, skäl att ta ställning till hur en standardanpassning av ersättningen bör utformas. Regeringen avser också att ytterligare överväga om och i så fall på vilket sätt hänsyn skall tas i det reformerade förtidspensionssystemet till den normala inkomstutvecklingen bland äldre förvärvsarbetande.

5.3 Garantinivå

5.3.1 Inledning

I nuvarande system garanterar folkpensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) en ersättning på en viss lägsta nivå till dem som förtidspensionerats. Därtill kommer det inkomstprövade bostadstillägget till pensionärer (BTP).

Folkpensionen betalas ut till alla pensionärer oberoende av tidigare förvärvsinkomster. Pensionstillskottet fyller ut folkpensionen för dem som har en låg ATP eller ingen ATP alls. Vid sidan av de rena ersättningarna finns det särskilda grundavdraget, som för dem med låg och medelhög förtidspension innebär en lägre beskattning av förtidspensionen än vad som gäller för arbetsinkomster.

Förtidspensionärernas garanterade ekonomiska skydd har samma konstruktion som det som gäller för ålderspensionärer. Genom ett högre pensionstillskott är dock nivån högre vid förtidspension. Förtidspensionärernas högre nivå har motiverats med ett flertal skäl. Ett av dessa skäl har varit att försäkrade som förtidspensionerats som unga oftast har saknat möjlighet att tjäna in pensionspoäng. Ett annat skäl har varit att förtidspensionärer bör få en inkomstnivå som är högre under den tid då familjebildning sker och då livsaktiviteten är högre än senare i livet (se prop. 1974:129 s. 63).

Nivån är vidare högre för en ensamstående person än för den som är gift. Folkpension och pensionstillskott är sammantaget 2,015 basbelopp, minskade enligt 1 kap. 6 § tredje stycket AFL, per år till en ogift förtidspensionär, vilket år 1998 motsvarar 5 990 kronor per månad. Efter skatt återstår cirka 5 200 kronor netto vid en genomsnittlig kommunalskattesats. För gifta förtidspensionärer är bruttonivån 1,84 minskade basbelopp per år, motsvarande cirka 5 470 kronor brutto per månad och närmare 4 700 kronor netto vid en genomsnittlig kommunalskattesats.

Alla pensionsinkomster är i princip skattepliktiga. Skattereglerna är emellertid gynnsamma för de pensionärer som har låga eller medelhöga

inkomster. Dessa får som ovan berörts göra ett särskilt grundavdrag vid självdeklarationen. Vad avser förtidspensionärer innebär reglerna om särskilt grundavdrag att de slipper betala skatt på större delen av ersättningen om de saknar andra inkomster.

Därtill kommer ett skattefritt bostadsstöd vars storlek beror på den pensionsberättigades bostadskostnad och eventuella inkomster utöver förtidspensionen. Bostadstillägget beräknas som 85 procent av boendekostnaden i intervallet 100 – 4 000 kronor per månad. En förtidspensionär med en boendekostnad på 4 000 kronor i månaden kan således år 1998 få ett maximalt bostadstillägg om 3 315 kronor per månad.

Regeringens förslag: Förtidspensionen skall även fortsättningsvis omfatta ett ekonomiskt skydd för dem som under tiden före pensionsfallet haft låga eller inga förvärvsinkomster. Detta skydd skall utformas med utgångspunkt i en åldersberoende garantinivå och för dem vars inkomstrelaterade förtidspension understiger garantinivån utges som en utfyllnad upp till garantinivån. För dem som saknar inkomstrelaterad förtidspension skall utges en ersättning som motsvarar den garanterade nivån.

Skilda garantinivåer skall gälla för gifta respektive ogifta.

Liksom i nuvarande system skall det finnas ett bostadsstöd som komplement till förtidspension.

Ersättningen skall i sin helhet vara skattepliktig på samma sätt som förvärvsinkomster och inkomstrelaterad förtidspension.

För rätt till ersättning förutsätts aktuell bosättning i Sverige. Garantibeloppet skall reduceras av utländsk pension.

Regeringens bedömning: Garantinivån bör för de yngsta förtidspensionärerna bestämmas med hänsyn tagen till de inkomstnivåer som i allmänhet gäller för ungdomar i motsvarande ålder. Från den nivå som gäller för dessa åldersgrupper bör garantinivån i takt med ökad ålder successivt stiga i anslutning till den inkomstutveckling som gäller allmänt i samhället för motsvarande ålder till att vid en viss ålder i princip överensstämmer med den nivå som uppnås i dagens grundskydd i form av folkpension och pensionstillskott. Hänsyn bör härvid tas till förändrade skatteregler. I samband med övervägandena om indexering av den inkomstrelaterade ersättningen bör också motsvarande överväganden ske avseende garantinivån.

Utredningens förslag stämmer i princip överens med regeringens förslag och bedömning och innefattar dessutom detaljerade förslag enligt följande.

För ogifta förtidspensionärer skall den garanterade nivån anknyta till basbeloppet minskat enligt 1 kap. 6 § tredje stycket AFL. Vid ikraftträdandet av det nya systemet skall garantinivån motsvara 2,00 minskade basbelopp per år för 19-åringar, 2,05 minskade basbelopp för 20-åringar, 2,1 minskade basbelopp för 21-åringar och så vidare upp till 2,50 minskade basbelopp vid 29 års ålder. Även i åldrarna 30–64 år skall garantinivån ligga på 2,50 minskade basbelopp.

För gifta förtidspensionärer skall den garanterade nivån vara 89 procent av nivån för ogifta i motsvarande ålder.

Garantinivån skall årligen räknas om med hänsyn till förändringar i pris- och reallönenivån. Garantinivån skall justeras dels i förhållande till förändringen i det allmänna prisläget mellan juni två år innan och juni året innan det år justeringen avser, dels med halva reala förändringen i den allmänna inkomstnivån så som den skall mätas enligt det förslag som har lämnats för det reformerade ålderspensionssystemet. Vid fallande realinkomster för befolkningen i yrkesaktiv ålder skall dock garantinivån justeras enbart i förhållande till den allmänna prisutvecklingen.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har avstyrkt förslaget om åldersrelaterad garantinivå. *Centrala Studiestödsnämnden (CSN)* och *Försäkringskassaförbundet (FKF)* tillstyrker förslaget medan *Socialstyrelsen*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Privattjänstemannakartellen*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *De Handikappades Riksförbund*, *Handikappförbundens Samarbetsorgan* och *Synskadades Riksförbund* ställer sig bakom förslaget om lägre nivå för de yngsta men anser att nivåerna i synnerhet för de yngsta är för låga. Försäkringsanställdas förbund ifrågasätter vidare skilda nivåer för gifta och ogifta. *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* är positivt men framhåller att ungdomar med funktionshinder ofta har merkostnader för sitt handikapp.

Vad gäller den föreslagna indexeringen av garantinivån tillstyrker CSN, Försäkringsanställdas förbund, LO och *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)* förslaget.

FKF och PRO tillstyrker vidare förslaget om att förtidspension även fortsättningsvis skall kunna kompletteras med ett behovsprövat bostadstillägg.

SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige förklarar att man inte kan acceptera ett bosättningskrav för rätt till garantibelopp.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Vissa människor har till följd av sjukdom eller funktionshinder överhuvudtaget ingen möjlighet att genom eget förvärvsarbete bygga upp ett försäkringsskydd mot varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Utan en garanterad lägsta ersättningsnivå, oberoende av tidigare förvärvsinkomst, skulle vidare ungdomar som endast har en kortare förvärvsaktiv tid bakom sig kunna stå utan ekonomiskt skydd vid exempelvis en kronisk sjukdom som sätter ned arbetsförmågan. I vissa fall skulle även invandrare som saknat förvärvsinkomst i hemlandet eller endast haft sådana utländska förvärvsinkomster som inte beaktas vid beräkningen av inkomstrelaterad förtidspension i Sverige sakna skydd. Ytterligare en grupp som vid nedsättning av arbetsförmågan kan sakna rätt till inkomstrelaterad förtidspension eller ha rätt till endast en låg sådan ersättning utgörs av dem som under en längre period av den tid då de varit i yrkesverksam ålder av annan anledning än sjukdom saknat förvärvsinkomster. Det kan exempelvis röra sig om vuxenstuderande eller om föräldrar som valt att avstå från förvärvsarbete för att i stället stanna hemma med sina barn under en längre tid än som ersätts av föräldraförsäkringen.

En allmän försäkring mot inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder måste emellertid omfatta hela befolkningen. Det är således inte rimligt att dessa grupper ställs utanför systemet för ersättning vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga och hänvisas till det behovsprövade socialbidragssystemet.

En ersättning som förtidspension måste därför tillhandahålla både inkomstrygghet och en garanterad lägsta nivå för ersättningen. Den inkomstrelaterade ersättningen bör alltså kompletteras med en ersättning som garanterar en rimlig försörjningsnivå även för dem som före pensionsfallet har haft låga förvärvsinkomster eller inga sådana inkomster alls och som drabbats av en varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

I försäkringen mot inkomstbortfall av medicinska orsaker bör fortsättningsvis tyngdpunkten ligga på den inkomstrelaterade ersättningen. Det bör föreligga en i förhållande till nuvarande regler starkare koppling till arbetsinkomster före pensionsfallet som medför att försäkringen för det stora flertalet är en försäkring mot uppmätt inkomstbortfall. Denna del av försäkringen bör också finansieras genom avgifter på arbetsinkomster. I konsekvens med detta bör i princip redan den första kronan som tjänas in genom förvärvsarbete kunna ligga till grund för ersättning vid ett bortfall av arbetsförmåga. Härigenom stärks inslaget av försäkring mot inkomstbortfall i förhållande till nuvarande regler om folkpension enligt vilka ett och samma belopp utges till alla oberoende av tidigare inkomstförhållanden. I konsekvens med detta bör det ekonomiska skyddet för dem som förtidspensioneras och saknar rätt till inkomstrelaterad förtidspension, eller endast har rätt till en mycket låg sådan, tekniskt sett utformas som en garantipension som ger en utfyllnad upp till en viss garanterad nivå.

Även om garantinivån är oberoende av om den försäkrade tidigare har haft några förvärvsinkomster kan också denna del av försäkringen i princip ses som en del av försäkringen mot inkomstbortfall.

Till skillnad från den situation som råder vid fastställande av inkomstrelaterad ersättning finns det beträffande dem som omfattas av garantinivån emellertid sällan någon egentlig vägledning för vilka förvärvsinkomster den enskilda individen skulle ha haft om han eller hon kunnat arbeta. Detta innebär att ersättningen måste bestämmas utifrån andra faktorer än den individuella intjänandeförmågan. En utgångspunkt är därvid naturligtvis att ersättningen bör möjliggöra en rimlig levnadsstandard för den som blir allvarligt sjuk och som inte är etablerad på arbetsmarknaden. Utifrån ett inkomstbortfallsperspektiv, som innebär att ersättningen bör utformas mot bakgrund av att den försäkrade med stor sannolikhet skulle ha haft egna förvärvsinkomster om han eller hon inte drabbats av nedsättning av arbetsförmågan, kan dessutom hävdas att garantinivån bör relatera till de inkomstförhållanden och den levnadsstandard som är normal eller vanligt förekommande bland förvärvsaktiva.

När det gäller garantinivåns utformning måste dock även andra aspekter beaktas som i sig innebär begränsningar för den garanterade ersättningens nivå. Enligt regeringens uppfattning skall det för individen alltid innebära ett bättre ekonomiskt utfall att förvärvsarbete än att uppbära sjukpenning eller förtidspension. En garantinivå som skall tillämpas generellt för en stor grupp förtidspensionärer måste därför ligga på en sådan nivå att den inte i annat än undantagsfall innebär ett lika bra eller ett bättre ekonomiskt alternativ än förvärvsarbete respektive en inkomstrelaterad förtidspension. En annan begränsning följer av att hänsyn måste tas till utgiftsnivån för försäkringen.

Det nu sagda innebär att garantinivån måste utformas så att den vid en jämförelse med normala förvärvsinkomster och också den inkomstrelaterade förtidspensionen motsvarar en mycket försiktig uppskattning av vilka inkomster den försäkrade skulle ha haft om han eller hon inte drabbats av nedsatt arbetsförmåga.

I många fall kan det emellertid vid en sådan jämförelse sägas att en garantinivå som motsvarar nuvarande regler om folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag för folkpensionärer innebär en rimlig er-

sättning för inkomstbortfallet för den individ som beviljats förtidspension. Det gäller exempelvis dem som vid en förhållandevis hög ålder beviljas förtidspension och under åren före pensionsfallet saknat förvärvsinkomster eller endast haft låga sådana inkomster.

Det ovan förda resonemanget om att relatera garantinivån till de inkomstförhållanden och den levnadsstandard som är normal eller vanligt förekommande bland förvärvsaktiva bör inverka vid bland annat utformningen av ersättningen till yngre åldersgrupper.

Etableringen på arbetsmarknaden sker i dag senare i livet än förr. Det vanliga mönstret för dem som har full arbetsförmåga är att den ekonomiska standarden är ganska blygsam i unga år. Av dem som väljer att studera på högskola eller universitet lever flertalet huvudsakligen på studiemedel, vilket innebär att de i allmänhet har en måttlig standard. Andra ungdomar börjar arbeta tidigt, men de ökade kraven på kunskap och kompetens i arbetslivet begränsar, i vart fall vid avsaknad av god utbildning, möjligheterna att få ett fast heltidsarbete med bra inkomst. Vissa ungdomar är hänvisade till att leva på arbetslöshetsersättning i den mån de har kvalificerat sig för en sådan. Förhållandevis många unga människor tvingas emellertid i dag förlita sig på kommunens socialbidrag. Flertalet får sin första anställning någon gång efter fyllda 20 år. I takt med stigande ålder och ökad kompetens och yrkeserfarenhet får de flesta en fastare förankring på arbetsmarknaden och stigande löneinkomster. De genomsnittliga förvärvsinkomsterna och levnadsstandarderna har en i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen stigande tendens upp till 30-årsåldern.

Med hänsyn till standarden och inkomstutvecklingen för yngre människor bör den garanterade nivån för förtidspension ligga lägre för de allra yngsta men räknas upp Realt i takt med ökad ålder upp till ungefär 30 års ålder. Med en sådan utformning får den som i unga år förtidspensioneras och därvid saknar rätt till inkomstrelaterad förtidspension se sin levnadsstandard i viss utsträckning följa den utveckling som hans eller hennes jämnåriga har. Begynnelsenivån bör vara förhållandevis måttlig eftersom låga inkomster är det normala också för andra ungdomar. I gengäld ökar köpkraften också för förtidspensionären under den period i livet då hans eller hennes jämnåriga typiskt sett uppnår relativt kraftiga standardförbättringar. När sedan den relativa standardutvecklingen för de förvärvsarbetande planar ut någon gång efter 30-årsåldern får även förtidspensionärer i motsvarande ålder se sin standardökning plana ut.

Ett skäl för att garantinivån bör få en utformning enligt vad som nu redovisats är att en sådan motverkar missriktade ekonomiska incitament för funktionshindrade ungdomar att söka sig till förtidspensionen i stället för att utbilda sig. Merparten av dem som i unga år blir beroende av garantinivån inom förtidspensionen är personer med medfödda funktionshinder eller som har drabbats av en allvarlig sjukdom eller skada. Allmänt sett blir det i samhället allt viktigare med utbildning för att man skall kunna hävda sig på arbetsmarknaden. Människor med funktionshinder av olika slag har vanligtvis ett sämre utgångsläge än andra på arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att förtidspensionens utformning inte motverkar att denna grupp studerar och fortbildar sig. Om den garanterade nivån inom förtidspensionen för de allra yngsta innebär ett bättre ekonomiskt

alternativ än den försörjningsnivå som ges inom det ordinarie studiemedelssystemet uppstår en risk för att individer strävar efter att erhålla förtidspension. Även för de allra yngsta är dock garantinivån en försäkringsersättning som i enlighet med försäkringstanken bör ligga på en rimlig nivå.

Allmänt sett måste nivån på den garanterade ersättningen samtidigt vara sådan att den möjliggör en rimlig levnadsstandard för dem som inte får en tillräcklig inkomstgrundad ersättning. Den ekonomiska garantin bör ligga på en högre nivå än vad som krävs för en skälig levnadsnivå i den mening som avses i socialtjänstlagen (1980:620). Den garanterade ersättningen skall i princip täcka normala konsumtionsbehov, dock med undantag av boendekostnaden vilken bör hanteras för sig. Detta innebär en garanterad nivå som, med undantag för vad som enligt det ovan redovisade ställningstagandet bör gälla för yngre åldersgrupper, i princip motsvarar den nivå som tillämpas i nuvarande system.

Bostadsstödet bör ligga utanför förtidspensionen eftersom boendekostnaderna varierar kraftigt inte bara mellan enskilda hushåll, utan också regionalt. Skulle den garanterade nivån fastställas med syftet att täcka även genomsnittliga boendekostnader fick det till följd att pensionsberättigade som har låga bostadskostnader på ett icke eftersträvat sätt skulle gynnas i så måtto att de kunde fritt disponera över ett belopp som i princip var avsett att täcka en bostadskostnad. Med hänsyn härtill och till att bostadsmarknaden dessutom i många fall är sådan att de reella möjligheterna att hitta ett boende med en låg kostnad är begränsade, ter sig en sådan ordning inte välmotiverad. En så hög garantinivå som skulle krävas om även höga bostadskostnader skulle täckas in skulle vidare innebära en kraftig utgiftsökning. Systemet bör emellertid garantera förtidspensionärerna en möjlighet att inneha en bra bostad utan att boendekostnaden minskar möjligheterna att också i övrigt ha en tillfredsställande standard. Därför bör förtidspensionärer vara berättigade till ett inkomst- och behovsprövat bostadsstöd, med i princip motsvarande utformning som det som finns i nuvarande system i form av bostadstillägg till pensionärer (BTP). Den närmare utformningen av detta bostadsstöd måste dock övervägas under den fortsatta beredningen.

Nuvarande regler om folkpension och pensionstillskott innebär att ersättningen justeras endast med hänsyn till förändringar i prisnivån. I samband med övervägandena om indexering av den inkomstrelaterade ersättningen bör motsvarande överväganden ske med avseende på garantinivån.

Garantinivån bör liksom i det nuvarande systemet ligga något lägre för gifta än för ogifta. Med gift bör därvid likställas person som stadigvarande sammanbor med annan, med vilken den pensionsberättigade varit gift eller har eller har haft barn. I enlighet med nuvarande regler bör vidare gift pensionsberättigad i vissa fall likställas med ogift pensionsberättigad.

Pensionärer med låg pension enligt nuvarande regler betalar antingen ingen inkomstskatt alls eller en skatt som är lägre än den som löntagare får betala vid inkomster på motsvarande nivå. Denna skattefördel åstadkoms som ovan redovisats genom ett särskilt grundavdrag (SGA) på pensionsinkomsten. Maximalt avdrag är lika stort som det sammanlagda

beloppet av folkpensionens huvudförmån och pensionstillskottet som gäller för ålderspensionärer. Avdraget trappas dock ned med 65 procent av den del av pensionen som överstiger denna nivå samt av vissa andra inkomster. Pensionärer som har så höga pensionsinkomster att SGA trappas ned till noll får i stället göra samma grundavdrag som förvärvsaktiva med lika hög inkomst. SGA är i dag en viktig komponent i den garanterade nivån för dem som uppbär låg eller medelhög förtidspension i nuvarande system.

I samband med genomförandet av det reformerade ålderspensions-systemet är avsikten att avskaffa det särskilda grundavdraget och ersätta detta med en höjd bruttonivå för dem som omfattas av garantipension. Det ter sig mest naturligt att de huvudprinciper av exempelvis fördelningspolitisk art som ligger till grund för skattesystemets utformning bör få en så bred tillämpning som möjligt i detta system. I den mån någon grupp i samhället har behov av ett ekonomiskt stöd bör detta i första hand tillgodoses på förmånssidan och inte genom särregler inom skattesystemet. På så sätt uppnås såväl en högre grad av tydlighet när det gäller fördelningen av resurserna i samhället som en förenkling av skatte- och socialförsäkringssystemen i stort. Alla pensionsinkomster bör därför i skattehänseende behandlas på samma sätt som arbetsinkomster.

Garantinivån bör emellertid ligga på en sådan bruttonivå att inkomsten efter skatt i princip motsvarar nuvarande nivå inom folkpensionen.

För rätt till förtidspension i form av folkpension krävs enligt AFL antingen minst tre bosättningsår i Sverige eller minst tre år med ATP-poäng. Bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen innebär att kravet på minsta försäkringstid kan uppfyllas genom sammanläggning med försäkringstid härrörande från andra länder inom EU/EES-området. Minst ett år måste dock avse Sverige.

I AFL finns vid sidan av nyss nämnda krav på minsta försäkringstid sedan den 1 januari 1993 regler som innebär ett krav på intjänande av folkpension enligt två alternativa regler. Pensionen beräknas efter det alternativ som är fördelaktigast för den försäkrade.

Den ena regeln för intjänande av folkpension innebär att folkpension skall beräknas i förhållande till den bosättningsstid i Sverige som tillgodoräknas en försäkrad under tiden fr.o.m. det år då han fyller 16 år t.o.m. det år då han fyller 64 år. För rätt till oavkortad pension krävs att bosättningsstid kan tillgodoräknas för minst 40 år. Är bosättningsstiden kortare reduceras pensionen med 1/40 för varje år som fattas.

Den andra regeln är ATP-anknuten. För rätt till oavkortad folkpension enligt denna regel krävs 30 år med ATP-poäng eller därmed likställda år. Om antalet år är färre reduceras folkpensionen med 1/30 för varje år som saknas.

Folkpension i form av förtidspension som utges på grundval av bosättningsstid baseras på sådan tid som kan tillgodoräknas den pensionsberättigade till och med året före pensionsfallet och, med vissa förbehåll, tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (framtida bosättningsstid).

Vad som därvid, utöver tid med faktisk bosättning i Sverige, kan tillgodoräknas en försäkrad som bosättningsstad regleras i ett relativt stort antal specialregler som tillkommit för att lösa specifika problem som i annat fall till följd av de införda reglerna om 40-delsberäkning hade förelegat för olika grupper, såsom personer utsända till annat land av religiösa eller ideella organisationer, studerande, flyktingar m.fl.

Enligt AFL utges folkpension till svensk medborgare som är bosatt utomlands enligt huvudregeln endast tillsammans med tilläggs pension och då i förhållande till antalet år med pensionspoäng. För personer som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 gäller emellertid i detta avseende samma regler för rätt till folkpension vid bosättning i annat land inom EU/EES-området som vid bosättning i Sverige. Genom en särskild dispensregel i AFL kan dessutom den som en gång erhållit folkpension efter ansökan få fortsätta uppbära pensionen om han eller hon behöver vistas utomlands för t.ex. vård av hälsan.

De ovan redovisade reglerna om intjänande av rätt till folkpension tillkom som en följd av EES-avtalet och det förhållandet att förordning (EEG) nr 1408/71 inkorporerades i svensk rätt. De principer för samordning mellan EES-länderna som därvid blev gällande bedömdes föranleda väsentliga problem om Sverige skulle behålla de dessförinnan gällande reglerna om intjänande av rätt till folkpension.

Till skillnad från folkpensionen är garantibeloppet i den av regeringen förordade utformningen en typ av förmån som inte bör vara exportabel eftersom den torde vara att anse som en s.k. minimiförmån enligt artikel 50 i förordning (EEG) nr 1408/71. Rätt till ersättning skall endast föreligga vid bosättning i Sverige. Därför uppkommer inte samma risk för totalt sett ökade kostnader vid ett genomförande av regeringens nu lämnade förslag som förelåg för det fall att rätt till folkpension skulle kunna föreligga oberoende av bosättningsstad eller efter en kortare bosättningsstad i Sverige. För att garantibeloppet inte skall behöva betalas inom hela EU/EES fordras ett enhälligt beslut av Europeiska unionens råd om att förmånen skall tas upp i bilaga II a till förordning (EEG) nr 1408/71.

Starka skäl kan anföras för att den som är bosatt i Sverige och som av medicinska orsaker drabbats av varaktigt nedsatt arbetsförmåga erhåller sin försörjning från socialförsäkringssystemet. Alternativet att bibehålla ett krav på bosättningsstad av motsvarande längd som gäller för rätt till folkpension innebär för de allra flesta som inte kan förvärvsarbeta av medicinska orsaker och dessutom inte uppfyller kravet på bosättningsstad att de blir beroende av sina anhöriga eller av socialbidrag för att kunna försörja sig. En förmån som socialbidrag är inte avsedd att utgöra en långvarig försörjningskälla vid inkomstbortfall på grund av sjukdom eller funktionshinder. Om sjuka eller funktionshindrade människor ställs utanför rätten till ersättning i form av förtidspension och hänvisas till socialbidrag föreligger det dessutom en risk för att de samtidigt inte får del av relevanta rehabiliteringsinsatser. Med en bosättningsbaserad garantinivå blir vidare försörjningen av sjuka eller funktionshindrade invandrare ett statligt ansvar, vilket undanröjer risken för ekonomiska snedbelastningar mellan kommunerna.

Det är vidare naturligt att en förmån av sådan karaktär som den föreslagna garantinivån, som är oberoende av tidigare förvärvsarbete och

därtill bestämd utifrån det konsumtionsmönster och den prisnivå som råder i det land som utger förmånen, utges endast vid bosättning i detta land. Sammantaget finner regeringen att övervägande skäl talar för att rätt till garantinivå skall föreligga vid och endast vid bosättning i Sverige.

Regeringen föreslår mot bakgrund av det anförda att rätt till garantibelopp skall föreligga enbart vid bosättning i Sverige, dvs. i princip oberoende av bosättningstid.

Utländsk pension i form av såväl inkomstrelaterad ersättning som grundskydd bör reducera garantibeloppet.

Utredningen om socialförsäkringens personkrets föreslår i sitt betänkande En lag om socialförsäkringar (SOU 1997:72) att socialförsäkringen skall delas i två delar. Den ena delen skall innehålla förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra förmåner som är beroende av förvärvsarbete här i landet. Den bosättningsbaserade delen av försäkringen skall enligt förslaget gälla så länge bosättningen i Sverige anses bestå med tillämpning av vissa särskilda regler härom. Inom denna del av försäkringen föreslås vidare att en generell väntetid om sex månader skall gälla. Det innebär att den som blir bosatt i Sverige kan få bosättningsbaserade förmåner först sedan han eller hon vistats i Sverige i sex månader. Vidare föreslås att bosättningsbaserade förmåner generellt skall kunna betalas ut för tid då den försäkrade vistas utomlands, om det kan antas att utlandsvistelsen inte kommer att vara längre än sex månader. Denna regel skall dock gälla endast vid vistelse utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utredningens förslag har remissbehandlats. Regeringen har dock ännu inte tagit ställning till förslagen.

5.4 Stimulans till återgång till arbetslivet och ett i övrigt aktivt liv

5.4.1 Bakgrund

Inledning

Socialförsäkringarna bör så långt som möjligt innehålla drivkrafter till arbete så att den enskilde stimuleras att arbeta framför att uppbära försäkringsförmåner. Såväl ur ett samhällsekonomiskt som ett individuellt perspektiv framstår det enligt regeringens uppfattning som önskvärt att så många förtidspensionärer som möjligt tillvaratar eventuell arbetsförmåga och i ökad utsträckning helt eller delvis återvänder till arbetsmarknaden. Förutom den samhällsekonomiska aspekten bör särskilt framhållas värdet av att så många människor som möjligt ges tillträde till den sociala gemenskap och de möjligheter till personlig utveckling som ett deltagande i arbetslivet ofta innebär. Även om det för vissa förtidspensionärer aldrig kan bli aktuellt med en återgång till förvärvslivet, är det också viktigt att i övrigt uppmuntra förtidspensionärer till ett aktivt liv.

Kriterierna för rätt till förtidspension enligt dagens regler innebär ett mycket långtgående krav på varaktig nedsättning av arbetsförmågan av medicinska orsaker. En omfattande utredning av den försäkrades arbetsförmåga har föregått beslutet om förtidspension och i princip skall alla möjligheter till rehabilitering vara uttömda innan ett beslut om förtids-

pension fattas. Detta torde innebära att de faktiska möjligheterna att återvända till arbetsmarknaden för dem som förtidspensionerats i regel är mycket begränsade.

Det är också ovanligt att personer som beviljats förtidspension eller sjukbidrag återgår i arbete. Tidsbegränsade sjukbidrag övergår förr eller senare i de allra flesta fall i förtidspension. Detta innebär att människor förlorar kontakten med arbetsmarknaden och den sociala gemenskapen i ett förvärvsarbete.

En individs arbetsförmåga kan emellertid förändras av olika skäl. Att så är fallet utgör naturligtvis inte ett hinder för att bevilja förtidspension när sjukdomen i fråga verkligen sätter ned arbetsförmågan hos en individ och förutsättningarna för rätt till förtidspension i övrigt är uppfyllda. En rad faktorer som långt ifrån alltid behöver vara statiska kan ha medverkat till nedsättning av arbetsförmågan hos en försäkrad så att förutsättningar för att bevilja förtidspension förelegat. Arbetsförmågan kan sedan komma tillbaka helt eller delvis om någon eller några sådana faktorer bortfaller.

En person vars förvärvsförmåga är helt nedsatt på grund av sjukdom eller funktionshinder kan i många fall trots detta ha en förmåga att vara aktiv i exempelvis ideellt arbete eller föreningsarbete. Ett sådant engagemang ställer i de allra flesta fall inte samma krav på individen som ett förvärvsarbete gör. För många handikappade och långtidssjuka kan deltagande i föreningsarbete vara den enda utåtriktade verksamheten de orkar med.

Möjligheter till förvärvsarbete och andra aktiviteter i dagens system

I dagens system ges vissa inte obetydliga möjligheter att förvärvsarbeta och utföra andra aktiviteter under tid med förtidspension. Den försäkrade får behålla förtidspensionen samtidigt som lön kan utges under en prövoperiod. Riksförsäkringsverket rekommenderar att så får ske under en period på högst två till tre månader (Riksförsäkringsverkets allmänna råd 1997:4).

En annan möjlighet till rehabilitering genom arbete är att den försäkrade, med försäkringskassans godkännande och med bibehållen ersättning från försäkringen, kan göra ett försök till återgång i sitt tidigare arbete eller i ett annat bättre lämpat arbete utan att uppbära någon lön. Den som uppbär hel förtidspension kan vid sådan aktivitet få rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag till kostnader som uppstått i samband med rehabiliteringen. Tanken bakom arbetslivsinriktad rehabilitering är att den försäkrade i lugn och ro och utan prestationskrav skall kunna pröva sin förmåga. Någon formell begränsning i tiden finns inte förutom de begränsningar som tillämpas beträffande rehabiliteringsersättning och som i princip innebär att rehabiliteringsersättning utges under ett år.

I kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m. finns vidare en bestämmelse om möjlighet att genom ett förenklat förfarande snabbt återfå en förtidspension som dragits in eller minskats i anledning av att den försäkrade börjat förvärvsarbeta om det visar sig att någon arbetsförmåga

inte föreligger. Vid tillämpning av denna bestämmelse brukar den indragna eller minskade pensionen betecknas som "vilande". Att en person har haft vilande förtidspension visar sig först då han eller hon, efter förenklat ansökningsförfarande och försäkringskassans prövning om förutsättningarna för rätt till förtidspension är uppfyllda, återfår sin pension. Förutsättningar för tillämpning av bestämmelsen är att den nya ansökan görs inom fem år fr.o.m. den månad då pensionen drogs in eller minskades, att det förvärvsarbete som beslutet om indragning eller minskning grundades på har upphört samt att ansökan avser förmån av högst motsvarande grad och att förmånen beräknas på grundval av samma pensionspoängtal som gällde för den pension som den försäkrade uppbar vid tidpunkten för indragningen eller minskningen.

Syftet med bestämmelsen är att stimulera personer med förtidspension att göra arbetsförsök som ett led i en rehabilitering. I praktiken innebär det förenklade prövningsförfarandet att pensionen i många fall snabbt kan återfås.

Den 1 juli 1993 skärptes kraven för rätt till hel förtidspension från fem sjättedels till hel nedsättning av arbetsförmågan (prop. 1992/93:31, bet. 1992/93:SfU9, rskr. 1992/93:157). I samband med detta uppmärksammades frågan om förtidspensionärers möjligheter att vara aktiva i exempelvis ideella föreningar, politiska organisationer och studieverksamhet utan att det påverkar förtidspensionen. Skärpningen innebar ett i förhållande till tidigare minskat utrymme att förvärvsarbete eller arbeta ideellt utan att förtidspensionen reduceras. Riksförsäkringsverket har i sina allmänna råd rekommenderat att försäkringskassan vid bedömningen av arbetsförmågan skall bortse från aktiviteter som kan jämföras med sådana aktiviteter som en yrkesverksam person i normalfallet utför på sin fritid. Försäkringskassan rekommenderas också att bortse från arbetsinkomster som understiger lägsta sjukpenninggrundande inkomst. Socialförsäkringsutskottet har också uttalat sig i denna riktning angående tillämpningen av rätten till hel förmån (bet. 1993/94:SfU12).

Trots att det alltså inom ramen för nuvarande regler finns möjlighet för försäkrade med hel förtidspension att i mindre omfattning göra ideella insatser i föreningslivet och att engagera sig politiskt, har det i olika sammanhang framförts kritik mot tillämpningen av nuvarande regler. Det gäller speciellt möjligheten till politiska förtroendeuppdrag där arvudet överstiger lägsta sjukpenninggrundande nivå men där arbetsinsatsen motsvarar vad en yrkesverksam person i normalfallet utför på sin fritid.

Dagens regler om prövning av rätten till förtidspension

En förtidspension är inte begränsad i tiden, men kan vid en väsentlig förbättring av arbetsförmågan minskas eller dras in. Den som har förtidspension har är skyldig att utan dröjsmål anmäla en inträffad väsentlig förbättring av arbetsförmågan till försäkringskassan.

I samband med beslut om att bevilja förtidspension skall försäkringskassan bedöma om förnyad utredning av arbetsförmågan skall göras efter viss tid, s.k. efterkontroll. Efterkontroll kan behöva göras t.ex. för att utreda om den försäkrades arbetsförmåga eller möjligheter till rehabilite-

ring har förbättrats. Sådan efterkontroll är särskilt viktig för yngre personer, så att de inte permanent utestängs från arbetsmarknaden.

Försäkringskassan kan även av annan anledning, såsom att det kommer till försäkringskassans kännedom att en försäkrads inkomstförhållanden väsentligt förbättrats eller att han eller hon förvärvsarbetar eller i övrigt utför arbete i inte oväsentlig omfattning, efter det att ett beslut om förtidspension meddelats, begära att den försäkrade genomgår undersökningar och andra utredningar för bedömning av arbetsförmågan.

En förtidspension kan emellertid minskas eller dras in först då den försäkrades arbetsförmåga väsentligt förbättrats. Med detta avses att en väsentlig förbättring av hälsotillståndet eller en väsentlig förbättring av den försäkrades möjligheter att utnyttja sin återstående arbetsförmåga skall ha inträffat. Bedömningen av i vad mån en väsentlig förbättring har inträffat skall göras i förhållande till den situation som rådde när försäkringskassan fattade det ursprungliga beslutet, dvs. den kunskap i form av beslutsunderlag som försäkringskassan hade om den försäkrade när det ursprungliga beslutet fattades.

Tillämpningen av regeln om indragning eller minskning av pensionen bör enligt Riksförsäkringsverkets (RFV) allmänna råd (1997:4) ske med viss varsamhet. Ändrade förhållanden får således enligt RFV inte föranleda indragning eller minskning av pensionen enbart på grund av att förutsättningarna för att bevilja pension inte längre är uppfyllda. I förarbetena har betonats att tillämpningen inte får hämma försök till återgång i arbete eller rehabiliterande åtgärder. RFV rekommenderar att pensionen minskas eller dras in först när det kan konstateras att den försäkrade har förmåga att skaffa sig inkomst av arbete för framtiden. Innan detta har konstaterats får pension betalas ut parallellt med lön som uppbärs vid försök till återgång i tidigare arbete eller i ett annat bättre lämpat arbete. I de flesta fall bör detta dock ske under högst två-tre månader. RFV rekommenderar att indragningen eller minskningen av pensionen till följd av att den försäkrade har börjat förvärvsarbete eller har utökat sitt förvärvsarbete sker först när det kan bedömas att den försäkrade kommer att ha inkomst av arbetet under minst sex månader.

Utredningen har funnit att den nu gällande ordningen med prövning av förtidspension kan få till följd att förtidspensionärer avstår från möjligheter att påbörja exempelvis en tidsbegränsad arbetsprövning i rehabiliterande syfte eller från förvärvsarbete av tillfällig eller mer permanent karaktär. Vidare kan följden bli att en försäkrad inte kan eller vågar delta i föreningsarbete, ta politiska uppdrag etc. av rädsla för effekterna på förtidspensionen. Förtidspensionärer uppfattar att de genom att uppvisa någon som helst arbetsförmåga riskerar att förtidspensionen dras in eller minskas trots att det fordras en väsentlig förbättring av arbetsförmågan innan detta får ske. Det kan vara mycket svårt för individen att bedöma om en förbättring av arbetsförmågan har sådan varaktighet att man vågar riskera den försörjningstrygghet som förtidspensionen innebär.

Regeringen kan konstatera att dagens regler i vissa fall kan medföra att förtidspensionärer avstår från att arbeta eller i övrigt aktivera sig, eller i vart fall från att öppet visa sådan aktivitet, för att inte riskera omprövning av rätten till pensionen. Det framgår också att det finns en stor osäkerhet om i vilken omfattning förtidspensionärer kan delta i exempelvis ideellt och politiskt arbete utan att det påverkar förtidspensionen. Att inte människor så långt det är möjligt vågar ta tillvara en eventuell arbetsförmåga strider mot strävandena att stärka arbetslinjen. Regeringen vill också framhålla att det ligger ett stort värde i att förtidspensionerade kan engagera sig i ideellt och politiskt arbete trots en nedsatt arbetsförmåga.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av ett nytt förtidspensions-system är mot bakgrund av detta enligt regeringens uppfattning att reglerna utformas på ett sådant sätt att de underlättar för förtidspensionärer att pröva sina möjligheter att återgå till arbetsmarknaden, men också att i övrigt delta i samhällslivet trots en nedsatt arbetsförmåga.

5.4.2 Förändrade regler

Regeringens förslag: Reglerna om förtidspension skall utformas så att de stimulerar till återgång till arbetslivet och ett i övrigt aktivt liv.

Rätten till fortsatt förtidspension skall prövas då den försäkrade regelbundet och under en längre tid uppvisat arbetsförmåga. Förtidspensionen skall påverkas av eventuella arbetsinkomster vid sidan av pensionen.

Utredningens förslag: Dagens regler om indragning eller minskning av förtidspension vid förbättring av en försäkrads arbetsförmåga tas i princip bort och ersätts med regler där förvärvsarbete eller annan aktivitet under tid med förtidspension stimuleras och i sig inte inverkar på beslutet om förtidspension.

För förtidspensionärer som uppbär inkomster av anställning skall förtidspensionen reduceras med 80 procent av den arbetsinkomst som tjänas in med användande av arbetsförmåga som förutsatts inte föreligga vid beslutet om att bevilja förtidspension. En förtidspensionär som avser att påbörja en näringsverksamhet skall kunna ansöka om och erhålla ett beslut om vilandeförklaring av förtidspensionen helt eller delvis. För förtidspensionärer med partiell förtidspension skall socialförsäkringsnämnden, i samband med att en partiell pension beviljas, fastställa ett fribelopp. Fribeloppet skall motsvara ett belopp som förtidspensionären i fråga får tjäna utan att pensionen reduceras. Fribeloppet beräknas som en andel av antagandeinkomsten, varvid nämnda andel skall motsvara den arbetsförmåga som inte täcks av förtidspension.

En förtidspensionär skall vara skyldig att anmäla att han eller hon påbörjar ett arbete och därvid även redovisa förväntade inkomster. Försäkringskassan skall fatta ett preliminärt beslut om att löpande reducera pensionen vid kommande utbetalningar. Det preliminära beslutet om reduk-

tion föreslås utgå från den försäkrades uppgifter om omfattningen av arbetet och den uppskattade inkomsten därav samt eventuellt kompletterande uppgifter från arbetsgivare. Skattemyndigheten skall sedan under taxeringsförfarandet slutligt fastställa reduktionen av förtidspensionen på grundval av inkomstuppgifterna i självdeklarationen samt uppgifter från försäkringskassan om vilka personer som uppbär förtidspension och vilket belopp den oreducerade pensionen uppgår till. Bestäms reduktionen vid det slutliga beslutet till ett lägre belopp än det sammanlagda belopp som under året utgående pension reducerats med, skall den överskjutande delen betalas ut till den försäkrade. Om reduktionen vid det slutliga beslutet i stället bestäms till ett högre belopp än det belopp som pensionen reducerats med, skall den försäkrade åläggas att betala tillbaka skillnaden. I fråga om sådan återbetalningsskyldighet skall det finnas en möjlighet att om särskilda skäl föreligger efterge återbetalningsskyldigheter.

En förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under högst ett år eller 365 kalenderdagar. Ingen begränsning skall finnas vad gäller den form av utbildning som studierna avser. Om studierna varar längre än ett år skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna avslutas.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till principerna i utredningens förslag. Flera av dessa, såsom *Kammarrätten i Stockholm*, *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket (RRV)*, *Statens löne- och pensionsverk*, *Försäkringskassaförbundet*, *Försäkringsanställdas förbund*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Landstingsförbundet*, *Privattjänstemannakartellen (PTK)*, *Sveriges Akademikers centralorganisation*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Arbetslöshetskassornas Samorganisation*, anser emellertid att möjligheten att pröva rätten till förtidspension bör finnas kvar om arbetsförmågan varaktigt återfås eller förbättras. Det finns annars en risk att systemets legitimitet går förlorad.

Riksförsäkringsverket (RFV) anser att man bör finna former för att nå de syften som anges i utredningen, men förordar att förslaget utreds ytterligare. *Arbetsgivarverket* anser också att det är angeläget att förslaget genomförande noga följs upp och utvärderas. *Sveriges Pensionärsförbund*, *Sveriges Pensionärers Riksförbund*, *Svenska Kommunalpensionärernas förbund* och *Riksförbundet Pensionärs gemenskap* har i princip en mycket positiv inställning till utredningens förslag men förordar att man låter genomföra försöksverksamhet med det föreslagna systemet inom något eller några försäkringskasseområden.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) anser att stimulansen till ett aktivt liv bör ingå som ett led i rehabiliteringsarbetet men att alla förtidspensioner bör omprövas återkommande. SAF anser att omprövning även bör ske av tidigare beviljade förtidspensioner, möjligtvis med undantag av försäkrade som är över 55 år.

När det gäller utredningens förslag om avräkning av pensionen vid utnyttjande av arbetsförmåga som inte förutsågs föreligga vid beslutet om förtidspension förordar Kammarrätten i Stockholm, RFV, Försäkringskassaförbundet och Landstingsförbundet en alternativ lösning i form av vilandeförklaring av pensionen. Kammarrätten anser att utredningens

förslag i denna del medför onödigt komplicerade regler. Kammarrätten påpekar också att en konsekvens av utredningens förslag om att förtidspensionärer skall tillåtas arbeta på den tid som omfattas av pensionsbeslutet är att olika anställningsskyddsregler kommer att bli tillämpliga på den del av anställningstiden som omfattas av förtidspension och den del som avser den arbetsförmåga vederbörande ansågs ha vid beslutet om förtidspension.

Arbetarskyddsstyrelsen påpekar att om en person som uppbär förtidspension erhåller en anställning, kan frågan uppkomma huruvida en arbetsgivare behöver anpassa arbetsplatsen efter individens förutsättningar enligt arbetsmiljölagen. Arbetarskyddsstyrelsen anför att detta kan förefalla orimligt.

Statskontoret påpekar att utredningen bortsett från att rätten att behålla tjugo procent av förtidspensionen vid sidan av en eventuell framtida arbetsinkomst kan inverka negativt på övriga inkomsttagare. En sådan ordning bör därför enligt Statskontoret inte vara permanent utan ses som en övergångslösning i syfte att skapa positiva incitament och mildra margineffekterna för den förtidspensionerade. Åtgärden skapar också oklarheter gentemot arbetsmarknadspolitiken.

Riksskatteverket (RSV) avstyrker förslaget om att skattemyndigheten i samband med taxeringsförfarandet slutligt skall fastställa reduktion av förtidspension och därmed den slutliga pensionens storlek. RSV tillstyrker dock utredningens alternativa lösning, dvs. att RSV efter avslutat taxeringsarbete överlämnar uppgift om den inkomst av tjänst och den inkomst av näringsverksamhet som lagts till grund för beskattning till RFV. Det bör sedan åligga försäkringskassan att besluta om ev. korrigering av förtidspensionen och med ledning av taxeringen meddela beslut om slutlig reduktion av pensionen. RSV avstyrker förslaget att arbetsgivare skall särredovisa och inte betala alla socialavgifter på förtidspensionärens arbetsinkomster av det slag att inkomsterna kan antas medföra reduktion av pensionen.

Svenska kommunförbundet anser att förtidspensionen skall reduceras med 65 procent för att uppmuntra arbetslinjen. Förbundet framför att den ersättning som fritidspolitiker får för förtroendeuppdrag kan variera från år till år och anser att det om det understiger ett visst årsbelopp bör undantas från samordning.

RFV, PTK och TCO påtalar att utredningens förslag kan leda till att den försäkrade blir återbetalningsskyldig. TCO och PTK anser att detta är oacceptabelt och att avräkning på arbetsinkomst endast skall kunna ske framåt i tiden.

Majoriteten av de remissinstanser som uttalar sig om utredningens förslag om rätt att studera under tid med förtidspension är positiva till förslaget.

RFV avstyrker emellertid utredningens förslag om att en förtidspensionär endast får bedriva studier upp till 365 kalenderdagar med bibehållen förtidspension. Verket påpekar att utredningens förslag kan medföra en försämring jämfört med nuvarande regler. PTK och TCO anser att man måste ha en mer flexibel syn på studiernas varaktighet än vad en definitiv regel på ett år medger.

Centrala studiestödsnämnden tillstyrker förslaget men anser att det krävs samordningsregler som förhindrar att en studerande samtidigt kan uppbära studiestöd och ersättning från ohälsöförsäkringen.

RRV delar utredningens uppfattning att det för många förtidspensionärer kan ge en ökad självkänsla och livskvalitet om de bereds tillfälle och möjlighet att studera. RRV ställer sig emellertid skeptisk till utredningens bedömning att studier inte kommer att vara vanligt förekommande och bedömer att förslaget kan komma att medföra en betydande ökning av statsutgifterna för studier. Förtidspensionärerna kommer också att konkurrera om ett begränsat antal utbildningsplatser. RRV:s sammantagna bedömning är att förslaget trots allt inte har tillräcklig prioritet att nu genomföras.

Kammarrätten i Stockholm och Statskontoret framför samma invändningar som beträffande förvärvsarbete under tid med förtidspension. Kammarrätten menar att om en förtidspensionär i samband med studier uppvisar sådan arbetsförmåga att arbetsförmågan får anses väsentligt ha förbättrats i förhållande till pensionsbeslutet bör detta utgöra ett starkt incitament för försäkringskassan att dra in eller minska förtidspensionen. Statskontoret anser att förmågan att bedriva kvalificerade akademiska studier under ett års tid måste kunna jämföras med förmågan att arbeta.

Skälen för regeringens förslag: Såväl ur ett samhällsekonomiskt som ur ett individuellt perspektiv är det angeläget att så många som möjligt tillvaratar eventuell arbetsförmåga och i ökad utsträckning helt eller delvis återvänder till arbetsmarknaden. Detta är ett viktigt led i att förstärka arbetslinjen. Det är också viktigt att i övriga sammanhang uppmuntra till ett aktivt liv. Kriterierna för rätt till förtidspension enligt dagens regler innebär emellertid ett mycket långtgående krav på varaktig nedsättning av arbetsförmågan av medicinska orsaker. Detta leder till att de faktiska möjligheterna att återvända till arbetsmarknaden för de allra flesta förtidspensionärer är mycket begränsade. En individs arbetsförmåga är emellertid inte statisk utan kan av olika skäl förändras. Det är också vanligt att en förtidspensionär trots en nedsatt arbetsförmåga exempelvis ändå kan engagera sig ideellt eller åta sig mindre politiska uppdrag.

Som tidigare anförts har utredningen funnit att den nu gällande ordningen med prövning av förtidspensionen i många fall verkar starkt återhållande på de förtidspensionerades initiativkraft och vilja att pröva på att återvända till yrkeslivet eller att i övrigt aktivera sig. För att stimulera förtidspensionärer att ta egna initiativ till detta föreslår därför utredningen att förtidspensionärer under vissa förutsättningar skall kunna arbeta utan att detta i sig leder till en prövning av fortsatt rätt till pension. Förtidspensionen skall i stället minskas med 80 procent av eventuell arbetsinkomst.

Regeringen delar utredningens uppfattning att det är viktigt att stimulera förtidspensionärer att i större utsträckning ta egna initiativ till att förändra sin situation genom att pröva på att återvända till yrkeslivet och att i övrigt leva ett aktivt liv. Möjligheterna att återvända till arbetsmarknaden är ofta begränsade för en förtidspensionär vilket betyder att det är särskilt viktigt för möjligheten att lyckas att förtidspensionärens egna initiativ och förutsättningar tas tillvara. Därför bör reglerna utformas så

att de inte uppfattas som ett hinder för förtidspensionärer som vill pröva olika möjligheter till arbete.

Utredningens förslag innebär emellertid en rätt att arbeta och utföra andra aktiviteter under obegränsad tid och i obegränsad omfattning, utan att detta påverkar rätten till förtidspension. När väl en förtidspension har beviljats kan den i princip inte dras in, om inte någon av vissa särskilt angivna förutsättningar föreligger. En sådan utformning innebär att förtidspensionen kan bli en försörjningsgaranti som kvarstår även om pensionären varaktigt återfår arbetsförmåga och i princip skulle kunna försörja sig själv genom eget arbete. Principen att arbetsförmågan skall vara nedsatt för rätt till förtidspension gäller därmed inte. Även om utredningens förslag stimulerar till arbete så måste detta vägas mot det faktum att rätt till förtidspension i ett sådant system skulle kvarstå trots att en person långvarigt visar att han eller hon har en arbetsförmåga. På sikt kan detta komma att hota systemets legitimitet.

Regeringen kan därför inte ställa sig bakom ett sådant förslag. Om den försäkrade varaktigt återfår sin arbetsförmåga måste det finnas kvar en möjlighet att ompröva rätten till förtidspension. Flera remissinstanser har också framfört sådana synpunkter.

Regeringen anser att möjligheterna till omprövning av rätten till förtidspension bör finnas kvar. Reglerna bör emellertid utformas så att de tydligare än i dag ger utrymme för och uppmuntrar till att pröva på att återvända till yrkeslivet och att i övrigt leva ett aktivt liv. Mot denna bakgrund anser regeringen att rätten till pension inte bör ifrågasättas på ett alltför tidigt stadium och enbart av det skälet att förtidspensionären börjar arbeta. Förtidspensionären måste innan dess ges rimlig tid att pröva sina möjligheter att arbeta. Härvid bör till exempel regelbundet heltidsarbete och korta tillfälliga arbetsinsatser när arbetsförmågan tillfälligt blivit bättre bedömas olika. Regeringen föreslår att till grund för en omprövning bör ligga att förtidspensionären regelbundet och under en längre tid uppvisat arbetsförmåga. Någon exakt tidsgräns kan däremot vara svår att fastställa. En tidsgräns skulle i viss utsträckning kunna framkalla oönskade anpassningsbeteenden hos de försäkrade, såsom att förvärvsarbete avslutas strax innan tidsgränsen uppnås. Denna fråga bör därför utredas ytterligare.

Det är viktigt att i sammanhanget påpeka att det inte är förekomsten av lön eller arvode som avgör om den försäkrade bedöms ha arbetsförmåga. I princip bedöms oavlönat arbete inte på något annat sätt än avlönat arbete. Ideellt arbete, politiska uppdrag och studier som är av den omfattning som yrkesverksamma utför på sin fritid bör emellertid, liksom i dag, inte föranleda att rätten till pension ifrågasätts. De problem som i dag orsakas av utformningen av kravet på nedsättning av arbetsförmågan för rätt till hel förmån behandlas i avsnitt 8.3.

Utredningen föreslår att en förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under som längst 365 kalenderdagar. Om studierna varar längre föreslås förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna har avslutats. Ingen begränsning föreslås i princip finnas vad gäller studiernas form eller inriktning. Utredningen menar att förslaget skall ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som stimulerar till och möjliggör såväl ett ökat åter-

vändande till förvärvslivet som ett mer aktivt liv i övrigt. I enlighet med utredningens förslag om att förtidspensionen endast under vissa speciella förutsättningar skall kunna omprövas, skall studier i regel inte heller leda till någon prövning av den fortsatta rätten till förtidspension.

Det finns enligt dagens regler inga formella hinder för eller begränsningar i rätten att studera med bibehållen förtidspension. En förutsättning för att försäkringskassan skall dra in eller minska en förtidspension är, som ovan nämnts, att det har skett en väsentlig förbättring av den försäkrades arbetsförmåga. Om studierna bedrivs på heltid, i den studietakt och med de studieresultat som krävs för att få studiestöd, kan det vara en indikation på att det finns en arbetsförmåga som kan tas tillvara. Försäkringskassan kan då utreda den fortsatta rätten till förtidspension. Om utredningen visar att hälsotillståndet eller möjligheten att utnyttja den återstående arbetsförmågan inte väsentligt har förbättrats får den försäkrade behålla förtidspensionen. Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar påpekat att utredningens förslag till vilandeförklaring av förtidspensionen efter ett års studier kan medföra en försämring jämfört med nuvarande regler för vissa förtidspensionärer.

Regeringen delar utredningens uppfattning att studier bör ses som ett av flera sätt att stimulera till och möjliggöra såväl ett återvändande till förvärvslivet som ett mer aktivt liv i övrigt. Studier kan i många fall vara det mest effektiva medlet för att förbättra möjligheterna för en förtidspensionär att helt eller delvis försörja sig själv. Förmåga att klara studier måste emellertid i likhet med förmåga att utföra andra aktiviteter beaktas vid bedömning av arbetsförmåga. Eftersom regeringen anser att möjligheten att ompröva rätten till förtidspension bör finnas kvar, bör också i princip samma regler för prövning av rätten till pension gälla vid studier som vid andra aktiviteter.

Utredningen föreslår att pensionen skall avräknas då förtidspensionären använder arbetsförmåga som inte förutsattes föreligga vid beslutet om förtidspension. Utredningen föreslår att förtidspensionen reduceras med 80 procent av arbetsinkomst som en löntagare tjänar. En förtidspensionär som avser att påbörja en näringsverksamhet skall enligt förslaget kunna ansöka om och erhålla ett beslut om vilandeförklaring av förtidspensionen helt eller delvis.

Utredningens förslag är inte färdigutrett i alla delar. Utredningen framhåller också att det vore önskvärt att ha ett motsvarande system för näringsidkare som föreslås för löntagare, men att det inom utredningens fastställda tidsram inte varit möjligt att uppnå en tillfredsställande lösning för dessa. Ett reduceringssystem av det slag som utredningen föreslår för löntagare är, enligt utredningen, i princip omöjligt att formulera för näringsidkare på grund av svårigheter att fastställa ett lämpligt inkomstbegrepp.

Kammarrätten i Stockholm, RFV, FKF och Landstingsförbundet har i sina remissvar framfört tveksamhet till utredningens förslag till reduceringssystem. De föreslår i stället att ett system med vilandeförklaring av förtidspensionen skall tillämpas. Tveksamheten har också gällt det faktum att utredningens förslag innebär att olika regler skall gälla för löntagare och näringsidkare.

Det är naturligtvis inte rimligt att förtidspension under en längre tid utges ograverad vid sidan av inkomster av arbete. En längre prövoperiod förutsätter någon form av reducering av förtidspensionen. Regeringen anser emellertid att detta kräver ytterligare utredning och är därför inte beredd att nu ta ställning till denna del av utredningens förslag. I det fortsatta beredningsarbetet bör även behandlas kopplingen till arbetsskadeförsäkringen och arbete och aktiviteter som inte ger någon inkomst men som är av den omfattningen att det normalt sett kan ge inkomster samt analyseras hur arbetsmarknaden kan komma att påverkas. Utgångspunkten är att de regler som skall stimulera återgång till yrkeslivet och ett i övrigt aktivt liv för dem som förtidspensionerats skall omfatta även dem som beviljats förtidspension enligt dagens regler.

6 Ålderspensionsrätt vid förtidspension

Regeringens förslag: Den förtidspension som täcker inkomstbortfallet vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga på grund av medicinska orsaker skall grunda rätt till ålderspension.

Regeringens bedömning: Vid den närmare utformningen av ålderspensionsrätten vid inkomstrelaterad förtidspension skall också frågan om ålderspensionsrätten för förtidspensionärer med garantibelopp behandlas.

Utredningens förslag: Såväl inkomstrelaterad förtidspension som garantibelopp skall vara pensionsgrundande. Den som ännu inte fyllt 60 år skall vid inkomstrelaterad förtidspension därutöver tillgodoräknas ålderspensionsrätt upp till antagandeinkomsten.

Remissinstanserna har inte kommenterat den allmänna principen utan koncentrerat sig på detaljförslagen.

Riksförsäkringsverket (RFV) tillstyrker att garantibeloppet till förtidspensionärer bör vara pensionsgrundande. RFV anser i likhet med utredningen att ett kriterium för vad som grundar rätt till ålderspension för förtidspensionärer bör återspegla den faktiska inkomstprofilen av äldre arbetare. Ett annat viktigt kriterium som utredningen inte framhåller har att göra med att belöna personer över 60 år som vill hålla sig kvar i arbetskraften. Utredningens förslag om att basera ålderspensionsrätten enbart på själva förtidspensionen från året då pensionären fyller 60 år tillfredsställer enligt RFV båda dessa krav.

Försäkringsanställdas förbund och Landsorganisationen i Sverige anser att utredningens förslag ger för låga ålderspensioner, framförallt genom den sänkta nivån på pensionsrätten från 60 års ålder. Även *SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige* uppfattar att förslaget ger negativa konsekvenser, i synnerhet för dem som bott kort tid i landet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det föreslagna systemet för ersättning vid varaktigt nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom bör inte som i dag vara en del av samma system som ål-

derspension. Det reformerade ålderspensionssystemet utgår från livsinkomstprincipen och innebär att årligen 18,5 procent av en individs pensionsgrundande inkomst tillgodoräknas henne eller honom i ålderspensionsrätt. I likhet med förvärvsinkomster bör därför förtidspension och andra socialförsäkringsersättningar vara ålderspensionsgrundande. Principer för hur förtidspensionärerna skall få sin ålderspension bestämd måste således finnas. I lagrådsremissen Reformerade regler om inkomstgrundad ålderspension föreslås regler för det reformerade ålderspensionssystemet. Bland annat hanteras frågan om ålderspensionsrätt för de individer som beviljas förtidspension enligt nuvarande regler.

Även om förtidspensionerna till skillnad från i dag inte längre är en del av samma system som ålderspensionerna är det viktigt att kopplingen mellan ålders- och förtidspension i viss mån bibehålls. Skälen till att kopplingen mellan de båda systemen fortfarande är påtaglig finns på såväl individ- som samhällsnivå. Ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör grunda rätt till ålderspension. Därigenom påverkar förtidspensionssystemet, dess ersättningsnivåer och andra särskilda regler om ålderspensionsrätt, också intäkter och kostnader i ålderspensionssystemet. På individnivå ligger kopplingen mellan de båda systemen i om ersättningen utöver att vara en försäkring mot utebliven förvärvsinkomst under den aktiva tiden också är en försäkring mot uteblivet intjänande av ålderspensionsrätt. Dessutom är det en viktig fråga hur den enskildes inkomster förändras vid övergången från förtidspension till ålderspension.

I nuvarande förtidspensions- och ålderspensionssystem utbetalas ålderspensionen till en viss individ med samma belopp som tidigare utbetalats i förtidspension. Undantag gäller för de personer som saknar intjänad pensionsrätt, dvs. ATP, eller i de fall ATP understiger nivån på pensionstillskottet.

Av skäl som framgår i avsnitt 4 lämnar regeringen inte nu närmare förslag om tillgodoräknande av ålderspensionsrätt under tid med förtidspension. I den fortsatta beredningen bör utredningens förslag om ålderspensionsrätten för garantibelopp, vilket också tillstyrkts av RFV, övervägas.

7 Internationella konsekvenser

Med internationella konsekvenser avses här de effekter olika förslag får för personer som flyttar mellan Sverige och andra länder eller, så vitt gäller EG-rätten, snarare som har perioder med förvärvsarbete både i Sverige och i andra länder.

Förtidspensionsutredningens förslag innebär, när det först gäller verkningarna av de nationella svenska reglerna enbart, att rätten till förtidspension blir beroende av aktuell försäkring eller aktuell bosättning i Sverige. Den inkomstrelaterade delen blir beroende av aktuell försäkring i Sverige vid tiden för beviljande av ersättning. En förändring därefter i fråga om försäkringstillhörigheten påverkar däremot inte den fortsatta rätten till en beviljad inkomstrelaterad förtidspension. Garantidelen blir beroende av bosättning i Sverige, både vid tiden för beviljande av ersätt-

ning och senare – en flyttning från Sverige medför att rätten till ersättningen upphör. Å andra sidan inträder rätten till båda formerna av förtidspension i princip direkt vid försäkring respektive bosättning i Sverige. När det gäller den inkomstrelaterade förtidspensionen leder dock de av utredningen föreslagna reglerna om inkomstunderlag i praktiken till att rätten får ett begränsat värde vid ett mycket tidigt utnyttjande.

Förtidspensionsutredningen har behandlat internationella effekter med avseende på EG-rätten och den nordiska konventionen om social trygghet (SFS 1993:1529). När det gäller utredningens förslag om förtidspension har utredningen gjort bedömningen att denna enligt den närmast tillämpliga EG-rättsakten, rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, blir att räkna som en invaliditetsförmån enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen ("modell A"), dvs. en förmån som kan utges till var och en som är aktuellt försäkrad vid pensionsfallet, och vars storlek inte är beroende av försäkringstider. För försäkrade som arbetar i EU-/EES-länder och som därvid hela tiden omfattas bara av lagstiftningar enligt denna modell skall rätten till invaliditetsförmåner avgöras enligt det lands lag som är tillämplig när arbetsoförmågan uppstår. Om villkoren för rätt till förmånen är uppfyllda skall förmånen utges enbart från den staten. Om däremot en försäkrad som har arbetat i två eller fler länder i minst ett land har omfattats av en lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är beroende av försäkrings- eller bosättningsstider, blir reglerna i EG-förordningen om prorataberäkning (proportionering efter försäkringstid) och samordning tillämpliga även för system av sjukförsäkringsmodell. För dessa fall behöver också – vid ett införande av en förtidspension utformad enligt utredningens förslag – i svensk nationell rätt införas en avräkningsregel för pension från andra länder, för att EG-reglerna om minskning av pension på grund av sammanträffande med förmån från ett annat land skall kunna tillämpas. För att ett införande i Sverige av en ersättning som utgör en invaliditetsersättning enligt sjukförsäkringsmodellen skall få verkan i förhållande till EG-rätten fordras ett beslut av rådet att förmånen skall föras in i bilaga IV D till förordning (EEG) nr 1408/71.

Av remissinstanserna har endast Riksförsäkringsverket (RFV) och SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige kommenterat avsnittet om internationella konsekvenser. RFV anser att frågan om klassificeringen av den av utredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen inte har belysts tillräckligt. SIOS kan för sin del inte acceptera att ersättning enligt garantinivån inte kommer att betalas ut vid bosättning utomlands.

När det gäller inkomstgrundande ersättningen vid bestående arbetsoförmåga är det tydligt av denna i många situationer kommer att få behandlas enligt EG-förordningens regler om prorataberäkning och samordning. Detta blir fallet oavsett utformningen av det svenska systemet, eftersom tillämpning av dessa regler alltid kan framtvingas genom utformningen av något utländskt system som en försäkrad har varit omfattad av. Frågan får analyseras närmare i det fortsatta beredningsarbetet, men den praktiska betydelsen i detta avseende av hur ersättningen utformas skall antagligen inte överdrivas.

Vid internationella förhållanden som berör länder utanför EU/EES gäller inga förpliktelser för Sveriges del att beräkna proratapensioner. Det förhållandet att ersättningen utformas enligt sjukförsäkringsmodellen får därför fullt genomslag på det sättet att den som inte är försäkrad i Sverige vid arbetsoförmågans inträde inte kan åberopa någon intjänad rätt till ersättning härifrån, utan är helt hänvisad till det då aktuella landets trygghetssystem – och till eventuellt intjänad rätt i något tredje land.

8 Övriga frågor

8.1 Ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Regeringens bedömning: Frågan om ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga bör beredas vidare. Detta beredningsarbete bör också omfatta den vanliga sjukpenningen.

En utgångspunkt för det fortsatta arbetet bör vara – som ett led i betoningen av aktivitet och rehabilitering – att det som i dag är sjukbidrag i framtiden skall höra till sjukpenningförsäkringen.

Utredningens förslag: En ny form för ersättning införs, långtidssjukpenning. När den försäkrade uppburit vanlig sjukpenning i ett år skall långtidssjukpenning automatiskt utges. Långtidssjukpenningen skall vara inkomstrelaterad men det skall även finnas en garantinivå för dem som inte kvalificerat sig för någon inkomstrelaterad ersättning alls eller endast för en så låg sådan att den inte når upp till garantinivån.

Långtidssjukpenningen skall beräknas med utgångspunkt i inkomsterna under de tre kalenderår som föregår det år som övergång till långtidssjukpenning sker. Långtidssjukpenningen skall vara 80 procent av medeltalet av de två i inkomsthänseende bästa av dessa år. Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen skall efter ansökan kunna beviljas långtidssjukpenning enligt garantinivån redan innan ettårsgränsen har passerats. Beräkningsgrunden för den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall prisindexeras. Vidare bör ett särskilt bostadsstöd utredas.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, såsom *Arbetsgivarverket*, *Arbetarskyddsstyrelsen*, *Svenska kommunförbundet*, *Försäkringsförbundet*, *Hörselskadades Riksförbund* och *Neurologiskt Handikappades Riksförbund* är positiva till utredningens förslag. *Riksförsäkringsverket* anser att förslaget om långtidssjukpenning inte är möjligt att genomföra i nuvarande utformning utan att frågan bör utredas vidare. *Riksrevisionsverket (RRV)* anser att en sjukpenningperiod som normalt är begränsad till ett år bör genomföras. En eventuell period med långtidssjukpenning därefter kan enligt RRV vara ändamålsenlig om den begränsas till att avse den tid som kvarstår till dess att pågående rehabilitering är avslutad. RRV anser vidare att förbättrade incitament skulle åstad-

kommas om ersättningen under denna period blev lägre än vad utredningen föreslår.

Svenska Läkaresällskapet pekar på att den sjukskrivne med jämna mellanrum måste besöka sin läkare för att förnya sjukintyg, och att detta kan skapa oro hos den enskilde samt att det ökar arbetsbördan inom hälso- och sjukvården. *Statens löne- och pensionsverk* pekar på att förslaget innebär att en enskild person som har partiell långtidssjukpenning drabbas ekonomiskt vid ytterligare sjukdom i det fall långtidssjukpenningen är lägre än vad sjukpenningen skulle ha varit. *Försäkringskassaförbundet* anser att förslaget kan ses som enbart en "omvandling" av sjukbidraget. Förbundet menar att "långtidssjukpenning" har en negativ klang och kan uppfattas som passiviserande och ett förstärkande av sjukrollen. Vissa försäkringskassor förordar att sjukpenningen fortsättningsvis utges men på en lägre nivå efter "ettårsgränsen". *Försäkringsanställdas förbund* anser att långtidssjukpenningen endast skall gälla för dem som inte är etablerade på arbetsmarknaden samt dem som inte kvalificerat sig för någon inkomstrelaterad ersättning. De som är etablerade på arbetsmarknaden bör enligt förbundet erhålla samma typ av ersättning under hela sjukperioden eller fram tills dess att sjukpenningen byts ut mot förtidspension.

Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation och *Privattjänstemannakartellen* anser i första hand att sjukpenning skall utges till dess förtidspension blir aktuell eller individen börjar förvärvsarbete och i andra hand, om långtidssjukpenning skall införas, att vissa justeringar av förslaget måste göras.

SIOS – Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige avstyrker förslaget om långtidssjukpenning och anser att sjukpenning bör utges i stället för långtidssjukpenning under rehabilitering.

Kammarrätten i Stockholm kan inte finna övertygande skäl för att överhuvudtaget ha denna mellan ersättning i systemet. I vart fall borde ersättningsberäkningen kunna vara enklare och en anknytning till sjukpenningens inarbetade systematik med sjukpenninggrundande inkomst hade enligt kammarrätten varit naturlig.

Handikappförbundens Samarbetsorgan, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade anser i bostadsstödsfrågan att den nuvarande lösningen med bostadstillägg till pensionärer bör bibehållas.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för utredningens förslag är att all långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan skall behandlas lika. I dagens system finns två ersättningsformer, sjukpenning och sjukbidrag. Utredningen pekar på att det kan råda stor likhet mellan situationer med sjukbidrag och situationer med sjukpenning. Med utredningens förslag om en långtidssjukpenning skulle de långa sjukfallen ersättas och behandlas på ett mer enhetligt sätt än idag.

Utredningen framhåller vidare att ett nytt system vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga bör betona aktivitet och rehabiliteringsförsök och sikta till att individen skall kunna återvända till arbetslivet. Ett beslut om sjukbidrag innebär ett ställningstagande om att sjukfallet kommer att vara bestående en längre tid och kommer normalt i fråga endast när reha-

biliteringsåtgärder inte är nära förestående. Ett beslut om sjukbidrag kan därför i många fall komma att ses som en övergång till en förutsedd framtida förtidspension. Beslut om sjukbidrag kan många gånger riskera att bryta anknytningen till arbetslivet och försvåra rehabiliteringsinsatser. Utredningens förslag innebär därför att det inte skall göras någon bedömning av hur stadigvarande sjukfallet kan bli utan långtidssjukpenningen är avsedd att ersätta sjukpenningen automatiskt.

Regeringen anser liksom utredningen att utgångspunkten för ett nytt system vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara att den försäkrade ges möjlighet till aktiv rehabilitering och återkommande chanser till återgång i arbetslivet. Regeringen delar också uppfattningen att det finns många fördelar med en i princip enhetlig ersättning under hela sjukdomstiden vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga som dock inte blir varaktig. Regeringen kan emellertid konstatera att det finns många frågor kvar att utreda. Utredningsbehovet gäller flera frågor av olika karaktär. De mer principiella frågorna är utformningen av ersättningsunderlaget, övergången från vanlig sjukpenning och bostadsstödsfrågan.

Utredningen föreslår att långtidssjukpenningen skall beräknas på ett historiskt ersättningsunderlag. Det är enligt utredningen inte lämpligt att låta en mer långvarig inkomstrelaterad ersättning baseras på enbart de förvärvsinkomster som personen tjänade in omedelbart före sjukfallet. En aktuell inkomst kan avspegla en tillfällig ökning eller minskning av arbetsinsatsen och är därför inte rättvisande i förhållande till vare sig de tidigare intjänade inkomsterna eller de inkomster som personen skulle ha fått om han eller hon hade fortsatt förvärvsarbete. Utredningen föreslår därför att långtidssjukpenningens storlek i likhet med förtidspensionen skall bestämmas i relation till inkomsterna under ett mindre antal år närmast före den tidpunkt då ersättning skall börja betalas ut. Långtidssjukpenningen bör dock enligt utredningen avspegla mer aktuella inkomstförhållanden än förtidspensionen. Utredningen anser därför att inkomstunderlaget för långtidssjukpenning bör beräknas på en kortare period än förtidspensionen.

Övergången till en ersättning baserad på historiskt ersättningsunderlag kommer att innebära en viss genomsnittlig sänkning av ersättningen jämfört med en ersättning beräknad på aktuell inkomst, eftersom tidigare inkomster enbart föreslås prisuppräknas. I de beräkningar som utredningen har gjort har denna sänkning kunnat uppskattas till i genomsnitt 1,5 procent.

Regeringen anser att det är troligt att, som utredningen framhåller, det i många fall skulle bli fråga om förhållandevis måttliga förändringar av ersättningens storlek vid övergång till långtidssjukpenning. I vissa fall skulle det emellertid kunna bli en betydande minskning och även ökning av ersättningens storlek. Detta gäller den som under det första årets sjukskrivning haft sin sjukpenning grundad på en sjukpenninggrundande inkomst som är väsentligt högre eller lägre än tidigare års inkomster. Det kan konstateras att för t.ex. personer som nyligen har kommit in på arbetsmarknaden, gjort förvärvsavbrott av olika anledningar eller har haft ojämna inkomster skulle långtidssjukpenningen bli lägre än sjukpenningen. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att enligt gällande regler är alternativet i allmänhet sjukbidrag när det kan antas att nedsätt-

ningen av arbetsförmågan blir bestående avsevärd tid, dvs. minst ett år. Det finns också fall där övergången till långtidssjukpenning skulle innebära att ersättningen höjs. Den som fått sänkt förvärvsinkomst under åren före sjukfallet skulle gynnas av att få sin ersättning beräknad på inkomster som är högre än den sjukpenninggrundande inkomst som legat till grund för det första årets sjukersättning.

Vid utformningen av ett system för ersättning av inkomstbortfall är en central fråga att hitta rättvisande mått på inkomstbortfallet. Det är svårt att med föreliggande underlag överblicka vilka konsekvenser förslaget kan få för olika grupper och individer.

Utöver de mer principiella frågorna finns många detalj- och följdfrågor som behöver utredas vidare, t.ex. kopplingen till sjuklönelagen, olika kombinationer av partiell arbetsförmåga, information till arbetsgivarna m.m.

Mot denna bakgrund är det inte möjligt att nu föreslå några principer för ersättning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Detta bör i stället utredas vidare. En del av de frågor som behöver utredas berör också den vanliga sjukpenningen.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har varit föremål för flera utredningar de senaste åren. Riksförsäkringsverket föreslog ändringar i en rapport (RFV anser 1992:4) Översyn av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Sjuk- och arbetsskadekommittén behandlade också sjukpenningfrågan i betänkandet En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering (SOU 1996:113).

En särskild utredare tillsattes under hösten 1996 bl.a. för att se över kvalifikationsvillkoren för och beräkningen av SGI (dir. 1996:52, dir. 1996:100). Uppdraget gällde att se över reglerna för beräkningsunderlaget samt föreslå grundläggande principer för vilka kvalifikationsvillkor som skall gälla för SGI samt grundläggande principer för rätten att behålla SGI under tid som förvärvsarbetet inte utförs. I betänkandet Förmån efter inkomst (SOU 1997:85), föreslogs att SGI skulle bestämmas endera enligt en huvudregel eller enligt en alternativregel. Huvudregeln omfattade försäkrade med fasta anställningsförhållanden och SGI föreslogs beräknas på grundval av inkomsten i anställningen. För den som inte omfattades av huvudregeln föreslogs SGI beräknas på historiskt inkomstunderlag med beaktande av överhoppningsbara tider. Betänkandet har remissbehandlats. Vissa remissinstanser framhöll att det fanns många ännu olösta frågor.

Regeringen bedömer därför att det fortsatta beredningsarbetet även bör omfatta den vanliga sjukpenningen i de delar denna berörs.

En utgångspunkt i det fortsatta utredningsarbetet bör vara att det som i dag är sjukbidrag i framtiden skall höra till sjukpenningförsäkringen. Liksom i dag bör det finnas ett grundskydd för den som inte har kvalificerat sig för en inkomstrelaterad ersättning. En konsekvens av att det som i dag är sjukbidrag, och är en del av pensionssystemet, kopplas till sjukpenningförsäkringen är – med nuvarande regler om bostadstillägg till pensionärer (BTP) – att den som får sjukpenning inte samtidigt kan erhålla BTP. Därför är bostadsstödsfrågan en viktig del i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen har lämnat ett antal förslag som avser aktiv rehabilitering och uppföljning. Bl.a. föreslås vissa förslag om planering av rehabiliteringsåtgärder och ersättning under tid med rehabilitering.

Rehabiliteringsområdet har under det senaste året varit föremål för flera utredningar.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att göra en översyn av de senaste årens rehabiliteringsinsatser med tyngdpunkt på den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Resultatet av översynen redovisades den 23 februari 1998 i rapporten Perspektiv på rehabilitering (1997:27). Rapporten kommer att remissbehandlas under våren 1998.

En särskild utredare har regeringens uppdrag att göra en översyn av arbetsgivarens åtgärds- och kostnadsansvar vid rehabilitering (S 1997:11). I uppdraget ingår bl.a. att utreda hur gränsen skall dras mellan det rehabiliteringsansvar som åligger arbetsgivaren och det som ankommer på i första hand försäkringskassan, men även övriga berörda aktörer. Uppdraget skall redovisas senast den 10 augusti 1998.

En interdepartemental arbetsgrupp under Arbetsmarknadsdepartementet har gjort en översyn av företagshälsovårdens roll när det gäller arbetsmiljöarbete och arbetslivsinriktad rehabilitering. Departementspromemorian Företagshälsovård – En resurs i samhället (Ds 1998:17) kommer att remissbehandlas under våren 1998.

I sammanhanget kan också nämnas att en särskild utredare har regeringens uppdrag att göra en översyn av arbetsskadeförsäkringen (S 1997:12). Uppdraget kommer att redovisas till regeringen i mars 1998. Regeringen anser att det är värdefullt att rehabiliteringfrågorna bereds i ett sammanhang. Mot bakgrund av pågående utredningsarbete avser regeringen därför inte att nu ta ställning till Förtidspensionsutredningens förslag om rehabilitering.

8.3 Kriterier för rätt till ersättning

Regeringens förslag: Det formella kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension ändras från "helt nedsatt" till "helt eller i det närmaste helt nedsatt". Ändringen skall träda i kraft den 1 januari 1999.

Regeringens bedömning: I avvaktan på resultatet av den pågående uppföljningen av effekterna av de regelförändringar som trädde i kraft den 1 januari 1997 bör i övrigt nuvarande regler om kriterier för rätt till ersättning gälla tills vidare.

Utredningens förslag: Ett förtydligande av reglerna om bedömning av arbetsförmåga görs när det gäller hänsynen till individuella faktorer och vilka arbeten som arbetsförmågan skall relateras till. De särskilda regler som i dag gäller för alkoholmissbrukare med flera samt särregeln om hushållsarbete i hemmet tas bort. Det formella kravet på nedsättning av

arbetsförmågan för hel ersättning sänks från 100 procent till sju åttondelar av hel arbetsförmåga, både för förtidspension och för sjukpenning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Endast ett fåtal är negativa. *Riksrevisionsverket (RRV)* menar att kriterieuppmjukningen innebär att prövningen av om långtidssjukpenning resp. förtidspension skall kunna beviljas inte kan betraktas som renodlat medicinsk, den blir också arbetsmarknadsrelaterad. RRV pekar på att detta innebär en risk för att antalet personer som uppbär långtidssjukpenning resp. förtidspension kommer att ligga på en högre nivå än vad utredningen kalkylerat med. *Svenska Arbetsgivareföreningen* anser att förslaget om ändring av 7 kap. 1 § beträffande de särskilda skälen kan leda till att en del försäkringsfall som skulle rubriceras som arbetslöshet i stället kommer att rubriceras som förtidspension.

När det gäller sänkningen av det formella kravet för rätt till hel ersättning pekar *Kammarrätten i Stockholm* på att domstolsprövningar i ärenden av den här typen i hög grad är skönmässiga. Ett rekvisit på sju åttondelar av hel arbetsförmåga har enligt kammarrätten knappast någon egentlig innebörd och bör därför inte användas i lagtext. Det vore bättre att använda uttryck som ”i det närmaste helt nedsatt” eller något liknande. *Svenska Läkaresällskapet* pekar på svårigheterna att mäta arbetsförmåga och anser att utredningens förslag i den här delen inte har någon verklighetsförankring. *Riksförsäkringsverket* avstyrker förslaget att sänka de formella kraven för rätt till hel ersättning i form av sjukpenning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

Allmänt om kriterier för rätt till ersättning

Sedan den 1 januari 1997 gäller förändrade kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension. Förändringen innebär att sjukpenning och förtidspension mer uttalat än tidigare är ett skydd vid medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan. Utrymmet för att vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning beakta andra faktorer än rent medicinska har minskat. Mindre hänsyn tas till faktorer såsom utbildning och tidigare verksamhet samt ålder, bosättningsförhållanden och därmed jämförliga omständigheter som tidigare i större omfattning tilläts påverka bedömningen. Kriterierna vid arbetsfömågebedömningen i de fall där den försäkrade inte kan återgå till sitt vanliga arbete är lika oavsett om det gäller rätt till sjukpenning eller rätt till förtidspension.

Förslaget om ändrade kriterier var en fortsättning på den inriktning mot förtydligande och renodling som lades fast i regeringens proposition *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.* (prop. 1994/95:25). Syftet med förändringen var att utforma klarare regler som medverkar till att tydliggöra gränserna för vad som bör ersättas från de olika trygghetssystemen. Kostnader som uppkommit på grund av ohälsa skall i största möjliga utsträckning hanteras inom socialförsäkringarna och kostnaden för arbetslöshet skall hanteras inom arbetsmarknadspolitiken. Härigenom ges större förutsättningar för effektiv resursanvändning och politiska prioriteringar mellan olika trygghetssystem samtidigt som renodlingen medför

att personer kan hänvisas till den sektor som har bäst förutsättningar att lämna rätt hjälp.

I samband med att kriterierna för rätt till ersättning ändrades framhöll regeringen att det var viktigt att den pågående renodlingen av de olika trygghetssystemen följdes upp. Regeringen framhöll att de centrala myndigheterna – Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen – noggrant borde följa utvecklingen. Regeringen gav i maj 1997 Riksförsäkringsverket i uppdrag att i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen följa upp effekterna av de nya kriterierna för rätt till ersättning. Uppdraget skall redovisas under mars månad 1998.

Utredningen föreslår vissa förändringar av kriterierna för rätt till förtidspension. Utredningen ansluter sig i princip till de grundtankar som legat bakom förändringen av kriterierna för rätt till förtidspension, dvs. att arbetslinjen främjas och social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen renodlas. Utredningen anser emellertid att det är angeläget att tydligare ange hur arbetsförmågebedömningen skall gå till. Utredningen föreslår därför bl.a. ett förtydligande av reglerna om bedömning av arbetsförmåga när det gäller hänsynen till individuella faktorer och vilka arbeten som arbetsförmågan skall relateras till.

Mot bakgrund av att uppdraget till Riksförsäkringsverket att följa upp effekterna av de förändrade kriterierna ännu inte är slutfört är regeringen för närvarande inte beredd att ta ställning till utredningens förslag om förtydliganden av kriterierna för rätt till ersättning.

Kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension

Vid bedömningen av en nedsättning av arbetsförmågan kan det vara mycket svårt att avgöra huruvida nedsättningen är fullständig eller om det kvarstår någon mindre arbetsförmåga. Såsom kravet för hel förtidspension för närvarande är uttryckt i lagen om allmän försäkring ger det vid handen att arbetsförmågan skall vara nedsatt med 100 procent. Ett sådant krav kan ge utrymme för tolkningar som leder till mindre rimliga resultat, och det kan också på grund av de svåra bedömningarna befaras öka risken för bristande enhetlighet i tillämpningen. Även om det i ett enskilt fall anses möjligt att fastställa att en individ har en återstående arbetsförmåga av mycket liten omfattning, måste då också beaktas vilka de reella möjligheterna är att utföra förvärvsarbete med utnyttjande av en sådan marginell restarbetsförmåga. Det som nu har sagts talar sammantaget för att det formella kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel ersättning bör jämkas något.

Den näst högsta ersättningsnivån för förtidspension är 75 procent. Utredningen gör den bedömningen att kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel ersättning inte bör sättas högre än sju åttondelar. Därmed kan den som har mindre än hälften av 25 procents arbetsförmåga få rätt till full ersättning. Utredningen menar att den strikta medicinska bedömning som är föreskriven i dag innebär att rätten till förtidspension ändå är mer begränsad än den var tidigare.

Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning i denna fråga, och anser liksom utredningen att kravet för rätt till hel förtidspension bör vara att arbetsförmågan är nedsatt med minst sju åttondelar. Kravet kan dock i

lagtexten lämpligen uttryckas så att arbetsförmågan skall vara helt eller i det närmaste helt nedsatt. Prop. 1997/98:111

Regeringen anser att det är angeläget att förslaget träder i kraft så snart som möjligt. Förslaget är inte kopplat till ålderspensionsreformen och kräver inte heller några anpassningar av försäkringskassornas datorprogram. Utredningen har för sin del föreslagit samma ändring också i fråga om rätten till hel sjukpenning. I den delen tar regeringen inte ställning nu, vilket dock inte utgör något hinder mot ett genomförande för förtidspensionerna. Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 1999.

Regeringens bedömning: Samordning mellan förtidspension i det reformerade systemet och arbetsskadelivräntor bör ske på i princip motsvarande sätt som i dag.

Förtidspension i det reformerade systemet till den som jämte pensionen uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller annan motsvarande ersättning enligt äldre lagstiftning bör samordnas enligt reformerade regler som så långt möjligt bör överensstämma med de samordningsregler som finns i dag. Vid utformningen av de nya reglerna om samordning bör dock även beaktas de överväganden vid utformningen av regler om samordning mellan yrkesskadelivräntor eller motsvarande äldre ersättningar och reformerad ålderspension som redovisats i lagrådsremissen Garantipension m.m. som beslutats den 19 februari 1998. Motsvarande bör gälla dels livränta som utges enligt förordnande av regeringen och som bestäms eller betalas ut av Riksförsäkringsverket, dels livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

Utredningens förslag: Förtidspension i form av garantibelopp och inkomstrelaterad förtidspension till den som jämte pensionen uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller annan motsvarande ersättning enligt äldre lagstiftning skall minskas med ett belopp som motsvarar tre fjärdedelar av den yrkesskadelivränta som överstiger en sjättedels basbelopp. I första hand skall minskningen göras på garantibeloppet och därefter på den inkomstrelaterade förtidspensionen. Minskning får dock inte ske med högre belopp än att den sammanlagda pensionen för en månad efter minskningen uppgår till minst 0,059 basbelopp för den som är ogift och 0,05 basbelopp för den som är gift. Motsvarande samordning skall ske mellan förtidspension och livränta som utgår enligt förordnande av regeringen och som bestäms eller utbetalas av Riksförsäkringsverket eller livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Samordning mellan förtidspension enligt utredningens förslag och arbetsskadelivräntor skall ske på motsvarande sätt som i dag gäller i fråga om samordning av förtidspension i form av folkpension och tilläggs-pension och arbetsskadelivräntor.

Remissinstanserna har inte kommenterat utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Personer som skadats i arbetslivet eller vid deltagande i vissa offentliga verksamheter så att de till följd av skadan drabbats av en bestående nedsättning av arbetsförmågan är i regel på grund av olika författningar om obligatorisk försäkring berättigade till viss ersättning för den inkomstförlust som följt av nedsättningen av arbetsförmågan.

Dessa ersättningar utgår vanligen i form av livränta, dvs. periodiska utbetalningar som sker livsvarigt eller fram till viss ålder, men kan även i vissa fall helt eller delvis omvandlas till engångsutbetalningar.

Skador som inträffat den 1 juli 1977 eller senare regleras i huvudsak genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1977:265)

om statligt personskadeskydd. Samordningen mellan å ena sidan förtidspension och å andra sidan livräntor i dessa lagar regleras genom särskilda bestämmelser i de nämnda lagarna. Samordningen går i dessa fall i huvudsak till så att pensionen reducerar livräntan, dvs. livräntan utgår endast i den mån den överstiger pensionen. Denna ordning bör bibehållas beträffande förtidspension i det reformerade systemet.

I fråga om skador som inträffat före den 1 juli 1977 kan ersättning utges enligt ett 30-tal äldre författningar. Vad beträffar ersättning för yrkes- eller arbetsskador har nämligen som en allmän princip gällt att ersättning för skador som inträffat under en äldre författnings giltighetstid alltså regleras enligt bestämmelserna i denna författning. Till följd härav utbetalas eller kan framdeles komma att utbetalas ersättning enligt ett stort antal äldre, i de flesta fall upphävda, författningar om obligatorisk försäkring för yrkesskador eller motsvarande. Det regelmässigt använda samlingsbegreppet för livräntor som utges enligt dessa författningar är yrkesskadelivräntor.

Enligt nuvarande regler uppgår det maximala årsbeloppet för en yrkesskadelivränta till 3,78 gånger basbeloppet dvs. för år 1998, 137 592 kr.

Förtidspensionärer som tillika uppbär yrkesskadelivräntor torde kunna förekomma fram till omkring år 2025. Således föreligger behov av nya regler om samordning mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension i det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga.

Samordning av yrkesskadelivräntor och pension har nyligen blivit föremål för överväganden i arbetet med reformeringen av ålderspensions-systemet. Således föreslogs i departementspromemorian Garantipension och samordningsfrågor m.m., Ds 1997:66, att det även i det reformerade ålderspensionssystemet skall finnas samordningsregler vid sammanträffande mellan pension och yrkesskadelivränta samt att dessa regler så långt möjligt skall överensstämja med de samordningsregler som finns i dag och ge i stort sett samma utfall. Med detta som utgångspunkt har regeringen i lagrådsremissen Garantipension m.m. som beslutats den 19 februari 1998 lämnat förslag om samordning av reformerad ålderspension och yrkesskadelivräntor enligt följande. I första hand garantipensionen och i andra hand inkomstgrundad ålderspension skall reduceras av yrkesskadelivränta. Vissa livräntetagares minskade möjligheter att tjäna in ATP skall påverka samordningens omfattning så att, liksom i dag, en fjärdedel av livräntan undantas från samordning med pensionen. I likhet med vad som nu gäller för ersättning för arbetsskador skall den del av yrkesskadeersättningen som utifrån ett modernt synsätt kan anses hänförlig till lyte och men undantas från samordning med pensionen genom att yrkesskadelivräntor samordnas med pensionen endast till den del de överstiger en sjättedels basbelopp. Minskningen av pension till följd av samordningen får dock inte leda till att sammanlagd ålderspension och premiepension till efterlevande kommer att understiga, för den som är ogift, 13 procent av prisbasbeloppet per månad och, för den som är gift, 11,5 procent av prisbasbeloppet per månad.

De överväganden som lagts till grund för förslaget till regler om samordning mellan yrkesskadelivräntor och ålderspension i det reformerade systemet bör i princip ligga till grund även för utformningen av regler om

samordning mellan förtidspension i det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga och yrkesskadelivränta. Hänsyn bör därvid tas till den i nuvarande samordningsregel i 17 kap. 2 § AFL angivna skillnaden mellan ålderspensionärer och förtidspensionärer när det gäller det minsta belopp som en pensionär alltid skall ha rätt att behålla av sin folkpension.

Vid utformning av regler om samordning av förtidspension och yrkesskadelivräntor uppkommer emellertid vissa frågeställningar som inte på samma sätt gör sig gällande beträffande ålderspension.

Den närmare utformningen av förslag till samordningsregler i nu berört avseende bör mot bakgrund av det anförda enligt regeringens uppfattning överlåtas åt den fortsatta beredningen.

8.5 Ersättning vid institutionsvistelse

För dem som är berättigade till folkpension i form av förtidspension och som frivilligt eller på grund av tvång vistas på vårdinstitutioner av olika slag som drivs eller finansieras av stat eller kommun gäller enligt nuvarande regler att vistelsen kan medföra att folkpensionen i olika utsträckning och på olika sätt reduceras. Ifrågavarande regler om avdrag på förtidspension kan i dag tillämpas med avseende på häktade, intagna på kriminalvårdsanstalter, underåriga pensionsberättigade som vistas på hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller på annat sätt åtnjuter vård eller försörjning mot avgift som erläggs av en kommun. Samma gäller för elever i specialskolor samt boende på vårdhem eller specialsjukhus som avses i lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Socialförsäkringsutskottet har år 1993, i anledning av två riksdagsmotioner rörande nuvarande regler om reduktion av pension vid vistelse på kriminalvårdsanstalt, i sitt av riksdagen godkända betänkande Socialförsäkring – inriktning och anslag (bet. 1992/93:SfU 14, rskr. 1992/93:286) uttalat att såväl sociala som administrativa skäl talar för att man söker åstadkomma en större enhetlighet mellan olika regler som gäller avdrag på och bortfall av socialförsäkringsförmåner för dem som av olika anledningar är föremål för vård på det allmännas bekostnad.

Under beredningen av det reformerade ålderspensionssystemet har mot bakgrund av bl.a. nämnda utskottsuttalande frågan väckts om nuvarande regler om reduktion av pension bör ersättas med ett system med erläggande av avgift som motsvarar det som gäller inom sjukvården (se Ds 1995:41).

I lagrådsremissen Garantipension m.m. som beslutats den 19 februari 1998 har regeringen uttalat att det vore önskvärt att åstadkomma en större enhetlighet vad beträffar hur socialförsäkringsförmåner påverkas för försäkrade som är föremål för vård eller av annan anledning försörjs på det allmännas bekostnad. Den mest framkomliga vägen att uppnå en sådan enhetlighet torde vara att ersätta nu gällande regler om reducering av pension med ett system med debitering av avgifter liknande det som tillämpas beträffande försäkrade som uppbär sjukpenning och bereds vård i ett sådant hem för vård eller boende eller familjehem enligt social-

tjänstlagen (1980:620) som ger vård och behandling åt missbrukare av alkohol eller narkotika. Frågan om huruvida ett system med debitering för uppehälle skall införas för pensionsberättigade som omfattas av nuvarande regler om reducering av pension bör emellertid beredas i samband med en mer allmän översyn av hur institutionsvistelse bör påverka socialförsäkringsförmåner. En sådan översyn planeras för närvarande inom Socialdepartementet och den bör kunna vara avslutad innan det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall träda i kraft. Mot bakgrund härav lämnar regeringen nu inte några förslag på detta område.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ett reformerat system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall träda i kraft den 1 januari 2001.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens förslag i nu aktuella delar.

Remissinstanserna: *Riksförsäkringsverket (RFV)* hävdar att omprogrammeringsproblem i samband med övergång till år 2000 gör att ikraftträdandet av delar av utredningens förslag som förutsätter nyprogrammering i ADB-systemen inte kan ske förrän den 1 januari 2001. *Centrala studiestödsnämnden* inser behovet av att de förändrade reglerna träder i kraft så snart som möjligt, men anser att det är angeläget att samordningen med studiestödet löses samordnat med övriga frågor som berör gränsdragningen mellan ohälsöförsäkringen och studiestödet. Det kan därför vara nödvändigt att de av utredningen föreslagna förändringarna träder i kraft först år 2001 eller i samband med den förestående reformeringen av studiestödssystemet, som enligt planerna skall genomföras år 2000. *Försäkringskassaförbundet* framhåller särskilt att ikraftträdandetidpunkten är väl och realistiskt avvägda. *Landsorganisationen i Sverige* anför att den föreslagna ohälsöföräkringen inte får träda i kraft förrän överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter träffats om motsvarande avtalsersättningar som gäller idag. *Svenska Arbetsgivareföreningen* tillstyrker att nya bestämmelser inte bör träda i kraft förrän den 1 januari 2001 samt förordar att en parlamentarisk beredning tillsätts som får återkomma med förslag beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats i avsnitt 5 och 8 är regeringens bedömning att bl.a. frågan om den närmare regleringen om förtidspension, ersättning för dem som har en långvarig men inte varaktig nedsättning av arbetsförmågan med flera frågor bör bli föremål för fortsatt beredning innan regeringen tar vidare ställning beträffande detta.

Det är dock nödvändigt att hela det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga inklusive nyss nämnda delar kan träda i kraft den 1 januari 2001.

En av de viktigaste uppgifterna i arbetet med reformeringen av systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga är att anpassa förtidspensionssystemet, inklusive sjukbidragen, till det föreslagna reformerade ålderspensionssystemet.

Denna uppgift innebär dels att en klar åtskillnad av systemen måste genomföras beträffande såväl reglerna om ersättningarnas beräkning som finansieringen av respektive förmån, dels att regler om ålderspensionsrätt för dem som uppbär ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga måste utformas med utgångspunkt i de reformerade reglerna för beräkning av sådan ersättning. Det är därför i princip nödvändigt att det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga kan börja tillämpas senast i samband med införandet av det reformerade ålderspensionssystemet.

Enligt den tidsplan som gäller för det reformerade ålderspensionssystemet skall detta införas i två steg. Systemets intjänanderegler skall börja tillämpas den 1 januari 1999. De första utbetalningarna av den reformerade ålderspensionen skall ske först från och med den 1 januari 2001.

Som framgått av avsnitt 4 krävs ytterligare beredning innan ett färdigt förslag till reformerat system för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga kan läggas fram. Att utforma ett förslag till ett sådant system som utgör en fungerande helhet med ett i alla delar önskvärt innehåll innebär ett mycket omfattande arbete. Det framstår inte som realistiskt att detta kan slutföras inom kortare tid än ett år. Troligtvis kommer det att krävas längre tid än så. Med beaktande av behovet av rimlig tid för riksdagsbehandlingen av regeringens kommande proposition leder detta till att ett ikraftträdande före den tidpunkt då utbetalningarna av den reformerade ålderspensionen påbörjas, dvs. den 1 januari 2001, inte ligger inom räckhåll.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår regeringen att det reformerade systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall träda i kraft den 1 januari 2001.

I avsnitt 8.3 har regeringen föreslagit en ändring i lagen om allmän försäkring, gällande kravet för rätt till hel förtidspension, med ikraftträdande den 1 januari 1999.

9.2 Övergångsbestämmelser

9.2.1 Inledning

Det mest framträdande skälet för reformering av systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga är reformeringen av ålderspensionssystemet.

Förtidspensionssystemet är i dag en del av ett större system som också omfattar ålders- och efterlevandepensioner. Reglerna för beräkning av förtidspension är i huvudsak knutna till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet medför att ålderspension kommer att beräknas enligt nya principer och att ål-

derspensionssystemet såväl lagtekniskt som finansiellt kommer att utgöra ett från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system. Detta medför med nödvändighet att nya regler för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga måste tillskapas för i vart fall förtidspensionärer och sjukbidragstagare i de åldersgrupper som kommer att omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet.

I anslutning till reformeringen av ålderspensionssystemet har regeringen vidare som en viktig utgångspunkt för det vidare arbetet angett att all ersättning från såväl det reformerade ålderspensionssystemet som systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga skall vara skattepliktig, vilket innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer skall avskaffas.

Reformeringen av ålderspensionssystemet och avskaffandet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer innebär i sig ett krav på att i det närmaste samtliga försäkrade som i dag uppbär eller kommer att uppbära förtidspension enligt nuvarande system skall få sina ersättningar tekniskt sett omvandlade till inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp.

När det gäller inriktningen på reformeringen av systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga har dessutom en rad frågeställningar som inte har sitt ursprung i ålderspensionsreformen aktualiserats. Som exempel kan nämnas behovet av att utforma ett rättvisande och funktionellt mått på inkomstbortfall vid nedsättning av arbetsförmåga av medicinska skäl, ersättningarnas anpassning till pris- och standardutvecklingen i samhället, frågan om krav på aktuell bosättning i Sverige som villkor för rätt till garantibelopp samt att försäkringen bör stimulera förtidspensionärer till att i större utsträckning ta egna initiativ till att förändra sin situation genom att på försök återvända till arbetslivet och att även i övrigt leva ett aktivt liv.

Reformeringen av systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga syftar emellertid inte i sig till några generella förändringar av det ekonomiska utfallet för dem som kommer att uppbära sådana ersättningar. Ersättningsnivån kan för en individ i det nya systemet dock komma att bli högre eller lägre än vad som skulle ha varit fallet i nuvarande system beroende på faktorer såsom dennes förvärvsmönster, inkomstprofil eller tillväxten i samhällsekonomin.

Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att reformeringen av systemet inte får medföra någon ökning av statens kostnader.

Ersättningar som beviljas efter ansökan som görs från och med dagen för ikraftträdandet eller som efter ikraftträdandet aktualiserats på annat sätt än genom ansökan bör genomgående beräknas med tillämpning av de nya bestämmelserna. Dessförinnan beviljade förmåner bör emellertid så långt möjligt bibehållas i princip oförändrade och således inte bytas ut mot ersättningar beräknade enligt de nya reglerna. Som ovan berörts krävs emellertid av vissa skäl trots detta en relativt omfattande övergångsreglering i fråga om ersättningar som har beviljats före ikraftträdandet enligt nuvarande regler om folkpension och ATP.

Helt allmänt gäller vidare att man, inte minst av administrativa skäl, i möjligaste mån bör undvika att upprätthålla olika ersättningsystem parallellt under någon längre tid. Förutom negativa effekter i administrativt hänseende innebär en ordning med parallella system dessutom att de s.k.

tröskeeffekterna förstärks. Detta talar för en anpassning mellan de ersättningar som utges enligt nuvarande regler och de som kommer att beviljas från och med den 1 januari 2001. Det behöver dock i sig inte innebära att individer drabbas av några påtagliga nominella förändringar av utgående ersättningar.

Som redovisats i avsnitt 8.1 bedömer regeringen att frågan om ersättning vid långvarig men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga bör beredas vidare i ett sammanhang som även omfattar den vanliga sjukpenningens utformning. Inledningsvis har i detta avsnitt konstaterats att det är nödvändigt att de försäkrade som i dag uppbär sjukbidrag eller under tiden fram till ikraftträdandet kommer att beviljas en sådan förmån får sin ersättning omvandlad enligt nya regler vid samma tidpunkt som gäller för dem som i dag uppbär förtidspension, dvs. den 1 januari 2001. Erforderliga övergångsbestämmelser för denna grupp bör utformas under den fortsatta beredningen.

Förtidspensionärer och sjukbidragstagare som är födda år 1937 eller tidigare kommer i så gott som samtliga fall att gå i ålderspension senast under år 2002. Denna grupp kommer i huvudsak inte att omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet utan kommer att få sin ålderspension beräknad med utgångspunkt i nuvarande regler. Övervägande skäl talar enligt regeringens uppfattning för att inga förändringar vidtas för denna grupp i fråga om ersättnings- och ålderspensionsrättens utformning utöver dem som redovisats i lagrådsremissen Reformerade regler om inkomstgrundad ålderspension som beslutats den 19 januari 1998. Även de som tillhör dessa födelseårgångar och som först efter det föreslagna systemets ikraftträdande beviljas en förmån bör i huvudsak undantas från att omfattas av nya ersättningsregler.

Beträffande ålderspensionsrätt i det reformerade ålderspensionssystemet för dem som uppbär ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga enligt de regler som föreslås införda från och med den 1 januari 2001 hänvisas till avsnitt 6.

Sammanfattningsvis vill regeringen framhålla att syftet med ersättningsystemet är även framgent att tillförsäkra människor rätt till ekonomisk trygghet vid förtida förlust eller nedsättning av arbetsförmågan. Ersättningen skall därvid utgöra en kompensation för inkomstbortfall som har sin grund i sjukdom eller skada och utgå i form av inkomstrelaterad ersättning och garantibelopp.

9.2.2 Omvandling av redan beviljad förtidspension

Regeringens förslag: Personer födda år 1938 eller senare som vid ikraftträdandet av det nya systemet för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga har ersättning i form av förtidspension skall få denna omvandlad till förtidspension i det reformerade systemet. Den omräknade förtidspensionen skall därefter behandlas på samma sätt som de förtidspensioner som beviljas efter ikraftträdandet.

För en förtidspensionär som har allmän tilläggspension (ATP) skall summan av folkpensionens huvudförmån och ATP omvandlas till inkomstrelaterad förtidspension.

Till den vars ersättning efter omräkning till inkomstrelaterad förtidspension inte når upp till garantinivån skall garantibelopp utges motsvarande mellanskillnaden.

För att kompensera för avskaffandet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skall vid sidan av garantibeloppet en särskild övergångsvis ersättning utges till vissa förtidspensionärer.

Regeringens bedömning: Omvandlingen av förtidspension enligt det gamla systemet till inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp är tekniskt komplicerad till följd av förändringarna i beskattningen av pensioner. Regeringen avser därför att återkomma med förslag till hur omvandlingen tekniskt skall genomföras.

Utredningens förslag: Stämmer i princip överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Jönköpings län och Handikappombudsmannen* har inga erinringar mot förslagen. *Riksförsäkringsverket* anser att det sätt på vilket övergångsbestämmelserna presenteras och att utkast till lagbestämmelser saknas, gör det svårt att i alla delar bedöma konsekvenserna för försäkringskassans hantering och för de försäkrade. *Riksrevisionsverket* finner att utredningens förslag till övergångsbestämmelser innebär förbättrade ekonomiska villkor för dagens förtidspensionärer samtidigt som inga egentliga neddragningar föreslås samt konstaterar att utredningen inte redovisar vilka merutgifter dessa förbättringar medför eller hur de avses finansieras. *Socialstyrelsen* anser det viktigt att övergångsbestämmelserna leder till en trygg, långsiktig försörjning för alla som berörs av förändringen, möjligheter till ett aktivt liv med t.ex. rehabilitering, utbildning och arbete samt att ingen på grund av förändringen behöver bli beroende av socialbidrag för sin försörjning. *Statens löne- och pensionsverk* tillstyrker förslaget i betänkandet. *Försäkringskassaförbundet* ställer sig i huvudsak och rent principiellt bakom de utgångspunkter och värderingar som utredningen givit uttryck för samt instämmer i de överväganden och förslag som lämnas. *Landsorganisationen i Sverige* hävdar att huvudprincipen bör vara att redan beviljade förmåner behålls oförändrade - eller förbättras, i samband med utredningens ikraftträdande år 2001 men tillstyrker förslaget om särskilt övergångsvis garantibelopp. *Sveriges Akademikers centralorganisation* instämmer i förslagen. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anser att den viktigaste principen måste vara att de försäkrade så långt som det är praktiskt möjligt inte skall få sänkta ersättningsnivåer. *Pensionärernas Riksorganisation* har inga erinringar mot utredningens förslag men vill kraftigt understryka att de förändringar som sker i sig inte får innebära att individer drabbas av några påtagliga förändringar av utgående ersättningar, dvs. inga minskningar av ersättningar får ske. *Sveriges Pensionärers Riksförbund* har påtalat att övergångsreglerna inte bör försämra ekonomin för dem som redan berörs

av den äldre trygghetslagstiftningen samt att det är ett viktigt konstaterande som klarare bör komma till uttryck i övergångsreglerna. TCO skulle helst se att dagens förtidspension även i fortsättningen betalas ut på samma sätt som idag men accepterar den tekniska omräkningen eftersom skattereglerna ändras och en förändring därför måste vidtas. Ett krav från TCO är dock att vid den närmare utformningen av det schabloniserade garantibeloppet måste garantier ges att ingen får en försämrad disponibel inkomst. *Privattjänstemannakartellen (PTK)* anser att utredningens förslag om att införa ett särskilt övergångsvis garantibelopp är bra. Vidare delar PTK utredningens uppfattning att samma regler ska gälla för förtidspensionärer som för andra folkpensionärer som är i motsvarande situation då SGA avskaffas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Särskilt i fråga om en sådan långsiktig ersättning som förtidspension är det viktigt att ersättningens nivå bibehålls i princip oförändrad vid övergången till det nya systemet. Förtidspension beviljas i princip för tiden fram till dess den försäkrade går i ålderspension. En individ måste kunna långsiktigt planera och inrätta sin tillvaro även när han eller hon är hänvisad till att försörja sig genom en förtidspension.

En förtidspensionär är dessutom på grund av arbetsförmågan i de allra flesta fall förhindrad att genom arbete eller på annat sätt kompensera för en lägre ersättningen och är i regel helt beroende av pensionen för sin försörjning. Detta medför ett särskilt krav på att de pensionsberättigade måste kunna förlita sig på att ersättningen är stabil över tiden.

Samtidigt blir det orimligt att under lång tid framöver i varje enskilt fall göra individuella jämförande beräkningar och, då det nya systemet resulterar i en högre eller lägre ersättning, genomgående beräkna ersättningen enligt det för individen mest fördelaktiga alternativet. Övergångsbestämmelser med en sådan inriktning skulle kunna bli mycket kostsamma och dessutom innebära en mycket stor administrativ uppgift eftersom det medför ett kontinuerligt hänsynstagande till såväl nuvarande som reformerade regler.

I avsnitt 5 har regeringen redovisat förslag till principer för beräkning av ekonomisk ersättning i form av förtidspension. Avsikten är att ersättningen från och med den 1 januari 2001 skall betalas ut som inkomstrelaterad förtidspension och i förekommande fall som garantibelopp upp till en bestämd garantinivå.

De aktualiserade relativt omfattande regelförändringarna tillsammans med principen att beviljade förmåner av långsiktig karaktär inte bör förändras i alltför stor utsträckning medför att någon ny beräkning av förtidspensionen i enlighet med de regler som skall tillämpas efter ikraftträdandet inte bör göras för dem som har fått den beviljad enligt nuvarande regler.

Samtidigt bör inte det nuvarande systemet tillämpas parallellt med det reformerade systemet längre än nödvändigt.

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår regeringen att övergångsbestämmelser skall tillskapas för personer födda år 1938 eller senare som vid det föreslagna systemets ikraftträdande den 1 januari 2001 har en förtidspension. Dessa individer bör få sina folkpensions- och ATP-förmåner tekniskt sett omvandlade till de nya formerna för

ersättning, dvs. inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp. Denna omvandling bör emellertid göras så att en individs ersättning i möjligaste mån behålls oförändrad. Omvandlade förtidspensioner bör betraktas och behandlas på samma sätt som de förtidspensioner som beviljas efter det reformerade systemets ikraftträdande.

Det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) utgör i princip en komponent i det ekonomiska skyddet i nuvarande pensionssystem. När det särskilda grundavdraget avskaffas går pensionärer med låga och medelhöga pensionsinkomster miste om en skatteförmån. Det särskilda grundavdraget innebär att förtidspensioner upp till cirka 3 basbelopp per år till viss del kan vara befriade från beskattning. Genom avskaffandet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer kommer beskattningen av pensionsinkomster att skärpas i detta inkomstintervall. I praktiken torde den föreslagna konstruktionen av och nivån på garantinivån innebära att många förtidspensionärer redan genom denna kompenseras för avskaffandet av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer. För vissa förtidspensionärer blir emellertid den generella omvandlingen av folkpension och ATP till inkomstrelaterad förtidspension och garantibelopp otillräcklig. Av detta skäl bör därför möjligheten till en särskild övergångsvis ersättning införas.

Regeringen har i direktiv beslutade den 18 december 1997 (dir. 1997:149) gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till utformning av en övergångsvis garantipension för ålderspensionärer födda 1937 eller tidigare som skall beskattas enligt samma regler som gäller för löntagare. Konstruktionen bör enligt direktiven ha som utgångspunkt en kommunalskatt på 34 procent vid jämförelse av pensionärernas nettoutfall före och efter omläggningen. Dock skall beaktas att omläggningen i princip skall medföra så små förändringar som möjligt av den enskildes ekonomiska förhållanden.

9.2.3 Individer födda åren 1936 och 1937

Regeringens förslag: För individer födda åren 1936 och 1937 som har beviljats förtidspension före ikraftträdandet eller beviljas denna förmån därefter skall i princip nuvarande folkpensions- och ATP-regler gälla för beräkningen av förmånens storlek.

Regeringens bedömning: Till individer födda åren 1936 och 1937 som har beviljats förtidspension före ikraftträdandet eller beviljas denna förmån därefter bör ålderspensionsrätt tillgodoräknas enligt i princip nuvarande regler.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: När det gäller personer som är födda åren 1936 och 1937 anser *Riksskatteverket (RSV)* att övergång från folkpension och särskilt grundavdrag (SGA) till garantibelopp bör ske år 2001 om motsvarande övergång sker detta år för ålderspensionärer födda 1935 och tidigare. Skulle den övergångsvisa garantipensionen börja utbetalas för år 2003 anser RSV att även förtidspensionärer födda åren 1936 eller 1937

bör bli kvar i nuvarande system fram till år 2003. *Landsorganisationen i Sverige, Privattjänstemannakartellen och Pensionärernas Riksorganisation* instämmer i utredningens förslag. Prop. 1997/98:111

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Nuvarande regler för ersättning vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga är starkt kopplade till nuvarande ålderspensionsregler. Såväl förtidspension som sjukbidrag beräknas på samma sätt som ålderspension sedan ett antagande gjorts om inkomster och bosättning fram till 65 års ålder. Den enda skillnaden är att förtidspensionärer och sjukbidragstagare har en högre lägsta garanti för ersättningen. Detta innebär att flertalet av förtidspensionärerna och sjukbidragstagarna får en oförändrad ekonomisk situation vid övergången till ålderspension. Endast de som åtminstone till viss del får ersättning i form av pensionstillskott får en minskad ersättning.

Enligt förslaget till reformerat ålderspensionssystem skall individer födda år 1937 eller tidigare i princip inte beröras av reformen. Skälen till detta ligger bland annat i att ikraftträdandet av de föreslagna reglerna kommer att ske så nära inpå den tidpunkt då flertalet i denna grupp kommer att ta ut ålderspension.

Härigenom bortfaller dessutom för denna grupp ett av de tyngst vägande skälen för att vidta någon omvandling av ATP och folkpension när det gäller förtidspensioner till individer födda dessa årgångar. I och för sig skulle det vara tänkbart att trots detta omvandla förtidspensionen även för denna åldersgrupp. Det skulle dock innebära vissa administrativa kostnader hänförliga till bl.a. själva omräkningen och nödvändiga informationsinsatser. Ur den försäkrades synvinkel skulle det dessutom förmodligen ofta te sig mindre motiverat att utbetalande myndighet räknar om den utgående folk- respektive tilläggspension till en ny form av ersättning uppgående till i de flesta fall motsvarande belopp som tidigare när kanske endast något år återstår till ålderspensionen.

Mot bakgrund av det anförda föreslår regeringen att försäkrade födda år 1937 eller tidigare i princip lämnas helt utanför det föreslagna förtidspensionssystemet och även efter den 1 januari 2001 behåller respektive får sin förtidspension beräknad enligt nuvarande regler.

Till individer födda åren 1936 och 1937 som har beviljats förtidspension före ikraftträdandet eller beviljas denna förmån därefter bör vidare ålderspensionsrätt tillgodoräknas enligt i princip nuvarande regler. I lagrådsremissen Reformerade regler om inkomstgrundad ålderspension som beslutats den 19 januari 1998 har dock redovisats vissa förslag som föreslås omfatta denna grupp.

Regeringens bedömning: Under den fortsatta beredningen bör övervägas i vilken utsträckning kravet på bosättning i Sverige för rätt till garantibelopp skall omfatta även dem som beviljats förtidspension enligt nuvarande regler.

Utredningens förslag: De som har beviljats förtidspension enligt nuvarande regler skall omfattas av kravet på bosättning i Sverige för rätt till garantibelopp. Beträffande dem som är bosatta utomlands eller kommer att flytta utomlands bör övervägas om behov föreligger av regler som medger att dessa grupper under en övergångstid får möjlighet att anpassa sig till de föreslagna reglerna.

Remissinstanserna: *Socialstyrelsen* saknar en närmare beskrivning kring utredningens förslag om att garantibelopp inte till någon del ska utges till den som är bosatt utomlands och ställer frågan om förslaget skall gälla även t.ex. svenska medborgare som flyttar utomlands inom eller utom EU, personer som flyttar med under anhörigas tillfälliga anställning i offentligt uppdrag eller privat tjänst i svenskt eller utländskt företag.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.3 har redovisats regeringens förslag om att rätt till garantibelopp skall föreligga vid bosättning i Sverige och att således rätt till denna förmån inte föreligger vid bosättning i annat land.

Enligt reglerna i lagen (1962:381) om allmän försäkring utges sjukbidrag eller förtidspension i form av folkpension till den som är bosatt utomlands endast om denne är svensk medborgare som dessutom är berättigad till allmän tilläggspension. Vidare gäller att folkpensionen i sådant fall utges i förhållande till antalet år med ATP-poäng. Till följd av reglerna i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och i den nordiska konventionen den 15 juni 1972 om social trygghet exporteras emellertid i dag såväl 30-delsberäknad som 40-delsberäknad folkpension och pensionstillskott inom EU/EES till såväl svenska medborgare som medborgare i annat EU/EES-land. Export till en del andra länder sker vidare på grund av andra konventionsförpliktelser.

Som redovisats i avsnitt 5.3 har en utgångspunkt vid utformningen av en garantinivå för förtidspensionärer varit att individer som bor i Sverige skall vara garanterade en viss minsta inkomst för sin försörjning. Rätten till ersättning i form av garantibelopp är därför i princip oberoende av försäkringstid och ersättningen utges således utan hänsynstagande till bosättningsstid till den som är bosatt i Sverige och har beviljats förtidspension. Däremot kommer garantibelopp inte till någon del utges till den som är bosatt utomlands. Detta innebär exempelvis att en förtidspensionär som flyttar till ett annat land och som inte har rätt till någon inkomstrelaterad förtidspension kan komma att stå utan försörjning om det nya landets lagstiftning inte ger rätt till något grundskydd.

Ersättningen till dem som har beviljats förtidspension enligt nuvarande regler kommer för de allra flesta att omvandlas till inkomstrelaterad

förtidspension och, om sådan ersättning saknas eller understiger en viss nivå, garantibelopp. Garantibelopp kommer således att utges även till många av dem som i dag har förtidspension i form av folkpension. Det förtjänar dock att nämnas att den del av folkpensionen som utgörs av huvudförmånen och som utges till dem som i dag har rätt till tilläggspension i princip kommer att omvandlas till inkomstrelaterad förtidspension, för vilken andra regler om rätt till export gäller.

Den som är bosatt utomlands eller kommer att flytta utomlands och får sin folkpension ersatt med garantibelopp riskerar dock att ställas utan försörjning om de föreslagna reglerna om krav på bosättning i Sverige skall omfatta även henne eller honom. Frågan om i vilken utsträckning dessa individer skall omfattas av kravet på bosättning måste dock enligt regeringens uppfattning överlämnas till den fortsatta beredningen. Därvid bör övervägas regler som medger att dessa grupper under en övergångstid får möjlighet att anpassa sig för det fall kravet på bosättning skall omfatta även dem.

Det föreslagna kravet på aktuell bosättning i Sverige för rätt till garantibelopp kommer i vart fall inte att beröra dem som är födda 1937 eller tidigare och som således i enlighet med vad som ovan redovisats inte kommer att få sin förtidspension omräknad utan i stället behåller sin folk- respektive tilläggspension även efter den 1 januari 2001.

10 Ekonomiska konsekvenser

10.1 Allmänt

De förslag som regeringen lämnar i denna proposition är av principiell natur. Några exakta beräkningar gällande förslagets ekonomiska konsekvenser kan därför inte göras. Detta kommer dock att naturligen vara en viktig del i det fortsatta beredningsarbetet med att reformera systemet för ersättning vid nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl. I de delar som regeringens förslag innebär en förändring av de principer som i dag gäller för ersättning vid nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl kan dock vissa ekonomiska konsekvenser uppskattas.

10.2 Förtidspensionernas utveckling

Det finns i dag över 400 000 personer som har förtidspension eller sjukbidrag, varav cirka 55 procent kvinnor. Det betyder att drygt sju procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder helt eller delvis har lämnat arbetslivet i förtid och i stället uppbär dessa ersättningar.

I och med att vidgad rätt till förtidspension infördes år 1970 och 1972 ökade antalet förtidspensioner kraftigt. Åren närmast före 1970 nybeviljades omkring 20 000 förtidspensioner per år. Åren 1972 – 1984 förtidspensionerades årligen 40 000 – 45 000 personer. Därefter låg nybeviljandet på över 50 000 per år. Inledningsvis berodde detta på en ökning av antalet förtidspensioneringar av arbetsmarknadsskäl men vid

1980-talets mitt minskade dessa förtidspensioneringar gradvis. Samtidigt steg antalet förtidspensioneringar av medicinska skäl kraftigt. Åren 1992 och 1993 steg nybeviljandet till mycket höga nivåer, 63 000 år 1993, trots att förtidspension av arbetsmarknadsskäl hade avskaffats. Det höga antalet under de här åren berodde främst på att försäkringskassorna, i samband med att man ökade insatserna på rehabilitering, förtidspensionerade ett stort antal personer med pågående långa sjukskrivningar som inte bedömdes vara rehabiliteringsbara. Därefter har nybeviljandet sjunkit till den lägsta nivån sedan år 1971. Under en kortare period på 1980-talet nådde också nybeviljandet lägre nivåer än år 1971, men i dag är de än lägre. Bland annat som en följd av att nyrekryteringen via långvarig sjukskrivning minskat, men också beroende på en mer strikt tillämpning av försäkringen. Nybeviljandet var under 1970- och början av 1980-talet högre bland män än bland kvinnor. Sedan 1986 har förhållandet dock varit det omvända. Under år 1997 var drygt 51 procent av de nybeviljade förtidspensionärerna kvinnor.

Antalet nybeviljade förtidspensioner är nu cirka 40 000 per år. Under år 1997 kunde dock en viss ökning av antalet skönjas. En överströmning till förtidspensioneringen i samband med införandet av inkomstprövad änkepension samt ökat antal ansökningar med anledning av förändringar av kriterier för rätt till ersättning, och de övergångsregler som gäller för dessa förändringar, har bidragit till denna ökning.

När det gäller den framtida utvecklingen har regeringen i 1998 års budgetproposition konstaterat att det finns starka skäl att tro på en ökad förtidspensionering framöver på grund av demografiska faktorer. De stora åldersgrupperna födda på 1940-talet börjar nå upp i den ålder då risken för förtidspensionering ökar kraftigt. Skillnaden i antalet individer som nu är i den ålder då risken för förtidspensionering är som störst och 1940-talsårgångarna är mycket stor. Som jämförelse kan sägas att antalet individer född åren 1943 till 1948 är cirka 50 procent fler än de födda åren 1933 till 1938. Jämfört med 1930-talsårgångarna är även åldersgrupperna efter de födda på 1940-talet stora, vilket talar för att det demografiska trycket på utgifterna kommer att vara större än i dag under en lång tid framöver. Dock kommer trycket att lätta något några år in på 2000-talet efter det att 1940-talsgenerationen övergått i ålderspension.

Det finns faktorer som kan balansera en tendens med ökat tryck på förtidspensionssystemet. Det är inte självklart att den stora 1940-talsgenerationen har lika stor förtidspensionsrisk som tidigare födelseårgångar. Flera faktorer talar för att dessa åldersgrupper, och de som fötts därefter, i många avseenden har lägre risk för förtidspensionering än tidigare. Genomförda regelförändringar avseende kriterierna för rätt till förtidspension kommer troligen också att ha en återhållande effekt på nybeviljandet. Det är dock ännu för tidigt att göra någon uppskattning av i vilken omfattning de förändrade kriterierna påverkat utgifterna.

Kostnaden för förtidspensioner bestäms av en rad faktorer. Dessa faktorer får betydelse genom att de påverkar antingen antalet individer som uppstår ersättning, storleken på den ersättning som utgår eller båda dessa. Faktorerna kan sorteras i tre grupper.

- *Systemets egenskaper*; såsom utformning av kriterier för rätt till ersättning, regeltillämpning och praxis, insatser för att förhindra eller begränsa långvarig arbetsförmågenedsättning samt ersättningsvillkoren.
- *Utvecklingen inom andra områden*; såsom förändringen av andra näraliggande system t.ex. ålderspensionssystemet (inkl. Avtalspensioner och privata pensioner) och arbetslöshetsförsäkringen. Inte bara konstruktionen av systemen kan påverka kostnaderna, utan också den allmänna utvecklingen inom dessa områden.
- *Strukturella faktorer*; såsom den demografiska utvecklingen, sjuklighetens eller ohälsan utveckling och fördelning i befolkningen samt inkomstutvecklingen.

Generellt kan sägas att påverkan från faktorerna inom ovanstående tre grupper skiljer sig åt dels avseende graden av möjlighet att hantera genom lagstiftning och olika insatser, dels avseende förändringstakten och förutsägbarheten.

Framförallt *systemets egenskaper* men även *utvecklingen inom andra områden* kan hanteras genom förändringar av lagstiftningen och genom olika typer av insatser t.ex. rehabilitering och förebyggande åtgärder mot ohälsa eller olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Genom att förändra systemets egenskaper kan relativt snabba effekter åstadkommas. Stora förändringar innebär dock samtidigt att försäkringen får ett annat innehåll genom att dess villkor förändras. Att förändra innehållet i och resurstilldelningen till insatser i form av rehabilitering och förebyggande åtgärder mot ohälsa samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder tenderar att på kort sikt ha relativt begränsad effekt. Det faktum att denna typ av insatser är ständigt förekommande innebär att påverkan ofta sker på "marginalen".

De mer *strukturella förhållandena* – i vilka innefattas såväl faktorer som har direkt inverkan såsom inkomstnivåer och sjuklighet som konjunkturella förändringar o.d. – som omger försäkringen är till sin natur mindre påverkbara. Ofta är förändringstakten relativt långsam eller åtminstone i hög grad förutsägbar.

I regeringens budgetproposition för 1998 redovisas hur kostnaderna för förtidspensioner beräknas till 36 929 miljoner kronor under år 1997. För år 1998 beräknas kostnaderna vara 37 177 miljoner kronor. Den demografiska utvecklingen har och kommer att få en kostnadshöjande effekt. Det påtagliga demografiska tryck som kommer att nå sin höjdpunkt runt år 2010 kommer att innebära ökade utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget. Storleken på detta tryck illustreras av det faktum att antalet individer som då är i den ålder då risken för förtidspensionering är störst, och därmed i den ålder i vilken flertalet förtidspensionärer är, har ökat med 50 procent i förhållande till i dag. Ett allmänt förbättrat hälsoläge i befolkningen och en mängd insatser i och kring

10.4 Systemets kostnader i förhållande till dess intäkter

Förtidspensionssystemets inkomstrelaterade del föreslås finansieras genom en med sjukpenningen gemensam arbetsgivaravgift (respektive egenavgift för egenföretagare). Utöver detta tillkommer ett behov av finansiering av garantibeloppen genom allmänna skattemedel. Således är försäkringens intäkter till stor del bestämda genom storleken på avgiftsunderlaget eller lönesumman. Detta innebär i kombination med att försäkringens utgifter till stor del bestäms av den demografiska utvecklingen och löneutvecklingen att sambandet mellan systemets intäkter och utgifter är starkt.

Utgångspunkten för en försäkring mot uteblivna förvärvsinkomster på grund av arbetsförmågenedsättning av medicinska skäl bör vara i princip densamma oavsett hur olika strukturella faktorer som har inverkan på systemets kostnader förändras. Förändringar av systemets egenskaper bör inte göras utan att också hänsyn tas till att försäkringens innehåll bör vara stabilt. Det är viktigt att skilja på vilka utgiftsförändringar som orsakas av förändringar i systemets egenskaper, till exempel lagändringar som innebär ändrade kriterier eller ”glidningar” i tillämpningen av dessa, och utgiftsförändringar som beror på strukturella förändringar. Om inte detta görs riskerar ökade utgifter till följd av t.ex. demografiska förändringar att leda till försämrade försäkringsvillkor.

Allmänt sett bör villkoren för de offentliga trygghetssystemen vara så stabila som möjligt. Reglerna bör inte ändras annat än om det finns starka skäl för det. Den som till följd av ohälsa och nedsatt arbetsförmåga har blivit beviljad en förmån har av naturliga skäl mycket begränsade möjligheter att påverka sin ekonomiska situation för att kompensera eventuella försämringar i förmånen. För stora grupper kommer ersättningen från försäkringen att utgöra den huvudsakliga försörjningskällan under lång tid. Vissa har förtidspensionen som en permanent ersättning från unga år ända fram till ordinarie pensionsålder vid 65 år. Denna långa tidshorisont ställer särskilda krav på stabilitet och långsiktighet i bestämmelserna.

Det ligger också i karaktären av försäkring att villkoren skall vara stabila även för dem som inte har drabbats av ohälsa. Det finns en allmän välfärdsvinst i hållfasta regler. Om det finns en tvekan kring långsiktigheten i villkoren kan det uppkomma tendenser till överförsäkring i det fall människor skaffar sig kompletterande försäkringskydd på egen hand.

Inkomstrelaterad ersättning och garantibelopp vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan

Regeringen har föreslagit att inkomstrelaterad ersättning vid varaktig nedsättning av arbetsförmågan skall bestämmas till en viss andel av det inkomstbortfall som beräknas ha uppkommit. Regeringen bedömer att denna andel bör vara cirka 65 procent. I förhållande till dagens regler innebär detta dels att inkomstunderlaget bestäms på ett annat sätt, dels att inkomstunderlaget är direkt avgörande för ersättningens storlek. Regeringen har vidare föreslagit att till den som helt saknar eller har låg inkomstrelaterad ersättning skall utges ett garantibelopp som innebär att ersättningen inte understiger en viss nivå.

Förslaget innebär en förstärkning av sambandet mellan den inkomst en individ har i samband med förtidspensioneringen och ersättningen. Utredningen har i sina beräkningar – som utgår från att inkomstunderlaget utgörs av de fyra bästa inkomståren av de sex år som föregår pensionsfallet och en garantinivå motsvarande 2,5 minskade basbelopp med lägre nivåer för de yngsta – beräknat att detta innebär en nettobesparing motsvarande två procent av dagens förtidspensionskostnader. Utredningens beräkningar är dock gjorda på nybeviljade förtidspensioner under ett år. Sådana beräkningar kan innehålla viss osäkerhet genom att förhållandena under just det året skiljer sig i något avseende från det normala.

Avgörande för vilka ekonomiska konsekvenser förslaget får är den konstruktion som slutligen väljs. Såväl valet av beräkningsmodell för den inkomstrelaterade ersättningen som konstruktionen och nivån på grundskyddet har stor inverkan.

Avsikten med de principer som regeringen föreslår är bland annat att hantera den överkompensation som dagens system kan innebära för vissa individer. Överkompensationen beror på den korta beräkningsram som används för bestämning av antagandepoäng i kombination med att antagandepoängen sedan nästan uteslutande kan ligga till grund för ersättningen.

Regeringens förslag innebär i allmänhet ett mer direkt samband mellan en individs inkomst åren före förtidspensioneringen och ersättningens storlek. Detta innebär enligt utredningens beräkningar relativt sett högre genomsnittliga ersättningar - i samband med nybeviljandet – för äldre förtidspensionärer. Totalt sett visar vidare utredningens beräkningar på en betydande utjämning mellan kvinnor och mäns genomsnittliga ersättningar.

En stor del av den utjämning som åstadkoms mellan kvinnor och mäns ersättningar beror så vitt kan bedömas på den något högre lägsta ersättning som utredningens föreslagna garantinivå ger i förhållande till dagens folkpension.

Regeringen har gjort den bedömningen att det bör övervägas på vilket sätt den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån skall indexeras.

En koppling av ersättningarna till ett index som påverkas av pris- och löneutvecklingen innebär en kostnadsökning vid pris- och löneökningar. Det nuvarande förtidspensionssystemet är tekniskt sett endast knutet till prisutvecklingen. Den kostnadsökning som inflationen och tillväxten orsakar innebär dock inte att utgiften för systemet i förhållande till avgiftsunderlaget ökar. I följande tabell görs en grov jämförelse mellan kostnaderna och utgifterna i förhållande till avgiftsunderlaget i ett system med endast prisjustering och ett system med prisjustering och justering för halva realinkomstutvecklingen samt ett system med justering för hela pris- och reallöneutvecklingen vid några olika inflations- och tillväxtalternativ. Tillväxten definieras här som reallönetillväxt. Observera att tabellen inte avser att utgöra en prognos på kostnaderna vid olika alternativ. Till exempel har ingen hänsyn tagits till andra faktorer som påverkar kostnaderna. För ett resonemang om detta se avsnitt 3. Avsikten med tabellen är endast att jämföra de olika alternativen för indexering. Andra faktorer som påverkar systemets utgifter har samma inverkan oavsett vilket alternativ som används.

Tabell 1 Utvecklingen av kostnader och utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget för ett system med enbart prisindexering, ett system med pris- och halv reallöneindexering samt ett system med pris- och hel reallöneindexering. Inga antaganden om volymförändringar har gjorts. Förändringar angivna i procent

Inflation (I) och tillväxt (T)	Enbart pris	Pris- och ½ lön	Pris- och hel lön
I= +0,5% T= -0,5%	KF= +2,5 UF= +2,5	KF= +1,3 UF= +1,3	KF= 0 UF= 0
I= +0,5% T= 0	KF= +2,5 UF= 0	KF= +2,5 UF= 0	KF= +2,5 UF= 0
I= +0,5% T= +0,5%	KF= +2,5 UF= -2,5	KF= +3,8 UF= -1,3	KF= +5,1 UF= 0
I= +0,5% T= +1,5%	KF= +2,5 UF= -7,7	KF= +6,4 UF= -3,8	KF= +10,4 UF= 0
I= +3% T= -0,5%	KF= +15,9 UF= +2,5	KF= +14,5 UF= +1,3	KF= +13,1 UF= 0
I= +3% T= 0	KF= +15,9 UF= 0	KF= +15,9 UF= 0	KF= +15,9 UF= 0
I= +3% T= +0,5%	KF= +15,9 UF= -2,5	KF= +17,3 UF= -1,3	KF= +18,8 UF= 0
I= +3% T= +1,5%	KF= +15,9 UF= -7,7	KF= +20,2 UF= -3,8	KF= +24,6 UF= 0

Oberoende av inflation och tillväxt innebär hel pris- och löneindexering oförändrade utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget. Om tillväxten är negativ innebär de andra alternativen utgiftsökningar, framför allt om endast prisindexering används. På motsvarande sätt innebär en hög tillväxt begränsade kostnadsökningar och därmed utgiftsminskningar vid endast prisindexering. Alternativet med halv löneindexering innebär alltid mellantinget mellan enbart prisindexering och hel pris- och löneindexering såväl vad gäller kostnader som utgifter i förhållande till avgiftsunderlaget. Inflationen har endast inverkan på kostnadsutvecklingen, men påverkar inte utgifterna i förhållande till avgiftsunderlaget. I de beräkningar som gjorts har inte hänsyn tagits till tillväxtens inverkan på genomsnittliga förändringar av de nybeviljades ersättningar. Om detta görs skulle skillnaderna mellan alternativen minska. Skälet till detta är att de som kommer in i systemet får sin ersättning baserad på inkomster som påverkas av tillväxten, varför tillväxten även i ett rent prisindexerat system får betydelse för kostnaderna.

Det stora flertalet förtidspensionärer beviljas förmånen relativt kort tid före ålderspensioneringen. Till exempel var drygt 53 procent av alla

förtidspensionärer i december 1996 55 år eller äldre. En koppling till utöver prisutvecklingen också reallöneutvecklingen skulle inte i någon större omfattning påverka ersättningen för denna grupp. Regeringen har vidare föreslagit att särskild hänsyn bör tas till den realinkomstförsämring som normalt inträder för förvärvsarbete i högre åldrar, vilket i praktiken innebär att kopplingen till reallöneutvecklingen blir av än mindre betydelse för de äldre förtidspensionärerna. Den förtidspensionär som uppbär ersättning under en längre tid, dvs. som förtidspensioneras vid lägre ålder, kommer dock vid tillväxt få sin ersättning justerad på ett sätt som innebär en viss standardförbättring i likhet med den som de förvärvsaktiva under samma förhållanden får del av. En individ som förtidspensioneras tidigt i livet har allmänt sett en betydligt lägre förtidspension än den som förtidspensioneras vid högre ålder. Detta innebär att indexeringen medför en omfördelning mellan de som är äldre och de som är yngre vid förtidspensioneringen samt därigenom mellan individer med hög och individer med låg förtidspension. Detta innebär bl.a. att indexeringen får delvis motverkande effekt i förhållande till vad som ovan angivits kring fördelningseffekterna av den inkomstrelaterade ersättningen vid nybeviljandet.

Ålderspensionsrätt vid förtidspension

Regeringen har föreslagit att inkomstrelaterad förtidspension i princip bör vara ålderspensionsgrundande.

Eftersom dagens förtidspension är en del av samma system som ålderspensionen finns inte någon jämförelse att göra med dagens system. I praktiken innebär dock kopplingen mellan dagens förtidspensioner och ålderspensioner att det finns ett direkt samband mellan storleken på en individs förtidspension och ålderspension. Bortsett från skillnaden i folkpensionsbelopp är ålderspensionen densamma som förtidspensionen. Eftersom pensionstillskottet är betydligt högre för en förtidspensionär blir dock skillnaden relativt stor om individens ATP är låg.

Det är med anledning av att möjligheten till jämförelse med dagens system saknas svårt att avgöra vilka ekonomiska konsekvenser regeringens förslag kan få. Att ålderspensionsrätten på den del av förtidspensionen som är inkomstrelaterad tillgodoräknas på den antagna inkomsten kan dock sägas motsvara dagens förhållanden.

För den enskilde individen som hela eller större delen av åren mellan 20-års åldern fram till ålderspensionering uppburit förtidspension skulle det om garantibeloppet var ålderspensionsgrundande innebära att ålderspensionen blir något högre än för den som frivilligt, eller av annan anledning som inte medger förmån som är ålderspensionsgrundande, avstår från förvärvsarbete under hela livet. I förhållande till en normalt förvärvsarbete är dock ålderspensionen betydligt lägre.

Regeringen har föreslagit att det formella kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension skall ändras från ”helt nedsatt” till ”helt eller i det närmaste helt nedsatt”.

I december 1997 uppbär cirka 8 500 individer tre fjärdedels förtidspension. Regeringen bedömer att det absoluta flertalet av dessa har en återstående arbetsförmåga som motsvarar närmare 25 procent. Således bör den föreslagna förändringen få som övervägande konsekvens, inte att de som i dag har tre fjärdedels förtidspension efter förändringen får hel ersättning, utan att en del av dem som i dag uppbär hel ersättning ges möjlighet att utnyttja en liten återstående arbetsförmåga i t.ex. ideellt eller politiskt arbete utan att det formella kravet för rätt till förtidspensionen ifrågasätts. Bedömningen grundar sig på att, enligt vad som beskrivs i avsnitt 8.3, en mycket liten återstående arbetsförmåga inte kan uppmärksammas vid bedömning av arbetsförmågan med mindre än att den faktiskt används. Att ha det formella kravet på hel nedsättning kan därmed innebära att individen avstår från önskvärd aktivitet.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

7 kap.

2 §

I *första stycket* ändras kravet på arbetsförmågans nedsättning för rätt till hel förtidspension från ”helt nedsatt” till ”helt eller i det närmaste helt nedsatt”. Ändringen avser att uttrycka samma nedre gräns i fråga om graden av nedsättning som det mer teoretiska ”sju åttondelar”, se avsnitt 8.3.

Ändringen i *andra stycket* är en ren följdändring till ändringen i första stycket.

Sammanfattning av betänkandet Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166)

Prop. 1997/98:111
Bilaga 1

Utgångspunkter för en ny försäkring vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga

Utredningen har identifierat ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för utformningen av trygghetssystem i allmänhet och en försäkring mot långvarigt nedsatt arbetsförmåga i synnerhet. Det huvudsakliga försäkringsskyddet vid långvarig ohälsa bör tillhandahållas av en obligatorisk offentlig försäkring. Genom att ansluta hela befolkningen och tillämpa enhetliga villkor kan de ekonomiska konsekvenserna av ohälsa spridas så brett som möjligt. Det är ett sådant system som bäst kan leva upp till högt ställda krav på rättvisa och effektivitet.

Det finns ett antal krav som bör ställas på en allmän och offentlig ohälsöförsäkring:

- Det bör finnas tydligt definierade medicinska kriterier för rätt till ersättning.
- Huvudlinjen bör vara att ingen permanent ersättning skall betalas ut förrän möjligheterna till rehabilitering och omställning är uttömda.
- Den som trots rehabiliteringsinsatser inte kan arbeta bör få sin långsiktiga ekonomiska och sociala situation tryggad genom en förtidspension som inte förväntas upphöra förrän vid övergången till ålderspension vid 65 års ålder.
- Försäkringen bör tillhandahålla både inkomst- och grundtrygghet. Försäkringsskyddet bör ligga på en sådan nivå att kompletterande lösningar får karaktären av utfyllnad.
- Det som bör försäkras i en ohälsöförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. Här inbegrips att förtidspensionärer bör tillgodoräknas åtminstone viss del av reallönstillväxten bland de förvärvsaktiva. Det ekonomiska skyddet bör också innefatta en tryggad ålderspension till före detta förtidspensionärer.
- Försäkringen bör underlätta för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. Den förtidspensionär – som trots sjukdom eller funktionshinder – vill pröva på arbete, studier eller andra aktiviteter bör uppmuntras att göra detta.

Avvägningar vid utformningen av den inkomstrelaterade ersättningen

Av principiella skäl bör det vara den framtida försörjningsförmågan som skall försäkras i en ohälsöförsäkring. Försäkringen bör ge ersättning för bortfallet av de inkomster som den sjuke eller funktionshindrade skulle ha tjänat in om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt att förvärvsarbeta. Utredningen konstaterar att den aktuella inkomsten vanligtvis också är det bästa måttet på den framtida inkomsten.

Samtidigt kan den aktuella inkomsten i enskilda fall innebära såväl över- som underskattningar av de förväntade framtida inkomsterna. Det finns flera faktorer som talar för att det i framtiden kan bli vanligare med oregelbundna inkomstförhållanden. Mot denna bakgrund bör långtids-

sjukpenning och förtidspension bygga på historisk inkomst. Utredningen föreslår därför att ersättningen från långtidssjukpenningen skall utgöras av genomsnittet av de två bästa inkomståren de tre senaste åren. När det gäller förtidspension bör det vara de fyra bästa inkomståren av de sex senaste åren. Ett historiskt underlag minskar risken för att ersättningen baseras på tillfälligt låga eller höga inkomster.

Ju längre tid en ersättning skall betalas ut från ohälsöförsäkringen, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att den över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Förtidspensionärer skall alltså få ta direkt del av den standardutveckling som förvärvsarbetande får vid tillväxt. Utredningen föreslår därför att utgående förtidspension årligen skall räknas upp dels med den allmänna prisutvecklingen, dels med halva reallönetillväxten bland de förvärvsarbetande.

Avvägningar vid utformningen av ett grundskydd

Försäkringsskyddet för långtidssjuka och förtidspensionärer bör bestå av ett standardskydd och ett grundskydd. Precis som den inkomstrelaterade ersättningen bör grundskyddet i någon utsträckning utformas som en försäkringsersättning, dvs. återspegla den inkomst den enskilde skulle ha haft om han eller hon inte blivit sjuk eller funktionshindrad. För att kunna avspegla en sådan tänkt framtida inkomst bör det finnas en koppling mellan grundnivån och den levnadsstandard som är typisk eller genomsnittlig för dem i motsvarande ålder som inte har drabbats av nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller funktionshinder.

Den garanterade nivån i ohälsöförsäkringen bör därför starta på en lägre nivå för de allra yngsta, men räknas upp reallt i takt med ökad ålder upp till ungefär 30 år. Därefter kan den ligga fast på en och samma – högre – nivå fram till 65 år. Med en sådan konstruktion får den som i unga år förtidspensioneras på grundnivån i viss utsträckning följa den utveckling som hans eller hennes jämnåriga har.

Garantinivån bör av principiella skäl följa med uppåt i takt med standardförbättringar hos dem som förvärvsarbetar. Syftet är att ge en anpassning till levnadsstandarden för de förvärvsaktiva. Om befolkningen i stort får högre levnadsstandard bör svårt sjuka eller funktionshindrade förtidspensionärer få del av förbättringen.

Grundtryggheten bör utgå som en utfyllnad ovanpå den inkomstrelaterade försäkringsersättningen upp till en viss garanterad nivå.

Kriterier för rätt till ersättning

Utredningen ansluter sig i princip till de grundtankar som legat bakom utvecklingen av kriterierna för rätt till förtidspension, dvs. att arbetslinjen främjas och social- och arbetslöshetsförsäkringssystemen renodlas. Det är emellertid angeläget att göra vissa förtydliganden av vad som bör gälla vid bedömning av arbetsförmågan.

Personens arbetsförmåga bör alltid, med beaktande av möjligheter till rehabilitering eller andra omställningar, fastställas med utgångspunkt i

hans eller hennes individuella förutsättningar att försörja sig genom arbete.

Kravet på nedsättning av arbetsförmåga för rätt till hel sjukpenning, långtidssjukpenning och förtidspension minskar från nuvarande 100 procent till sju åttendedelar av hel arbetsförmåga. Utredningen bedömer emellertid att detta är mer en formell än en reell förändring.

Den s.k. steg-för-steg-bedömningen vid bedömning av rätten till ersättning kvarstår. Arbetsförmågan skall även i fortsättningen i första hand relateras till det egna arbetet eller annat arbete hos nuvarande arbetsgivare. Först när dessa möjligheter är uttömda, bland annat med stöd av rehabiliteringsåtgärder, skall arbetsförmågan relateras till ett annat arbete på den öppna arbetsmarknaden.

När det gäller begreppet *normalt förekommande arbete* hävdar utredningen att man bör skilja på konjunkturella och strukturella faktorer. Arbeten som håller på att fasas ut från arbetsmarknaden på grund av strukturella förändringar bör inte anses vara normalt förekommande. Arbetsförmågan bör inte relateras till ett sådant arbete med mindre än att det också är tillgängligt för den försäkrade. I likhet med idag skall det finnas möjlighet att vid *särskilda skäl* delvis efterge kravet på nedsättning av arbetsförmågan. Utredningen gör här ett förtydligande som innebär att *särskilda skäl* tar sikte på att man gör avsteg från kravet på rehabilitering eller annan omställning, exempelvis flyttning till annan ort.

Utredningen har förutsatt att regeringens förslag om rätt till 25 procent arbetslöshetsersättning för den som beviljats 75 procent ersättning från ohälsöförsäkringen och är arbetslös på resterande 25 procent, också blir riksdagens beslut. Om regeringens förslag inte genomförs föreslår utredningen att en förutsättning för beviljande av 75 procent ersättning är att det också finns ett tillgängligt arbete för personen på den kvarstående arbetsförmågan.

Långtidssjukpenning vid långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga

När en individ har varit sjukskriven i ett år skall ohälsöförsäkringen övergå till att betala ut långtidssjukpenning. Denna nya ersättningsform för personer med långvarigt men inte varaktigt nedsatt arbetsförmåga föreslås ta vid efter ett års sjukskrivning. Långtidssjukpenning skall liksom sjukpenning vara en ersättning som betalas dag-för-dag.

Långtidssjukpenningen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som går förlorad till följd av sjukdom. Den inkomstrelaterade långtidssjukpenningen skall utgöra 80 procent av ett underlag som motsvarar genomsnittet av de två i inkomsthänseende bästa åren av de tre år som närmast har föregått övergången till långtidssjukpenning.

Utgående inkomstrelaterad långtidssjukpenning skall årligen justeras i förhållande till förändringen i den allmänna prisnivån (KPI).

Den inkomstrelaterade ersättningen skall kompletteras med samma konstruktion och nivå på grundskyddet som vid förtidspension. Den garanterade nivån skall vara både ålders- och standardrelaterad.

Personer med lägre sjukpenning än garantinivån inom långtidssjukpenningen kan efter ansökan beviljas långtidssjukpenning i form av garantinivån redan innan ettårsgränsen har passerats. En förutsättning är att hans eller hennes arbetsförmåga bedöms förbli nedsatt under minst ett år.

Aktiv rehabilitering och uppföljning

I syfte att få en mer sammanhållen ohälsöförsäkring föreslås att rehabiliteringspenningen tas bort. Den som genomgår rehabiliteringsåtgärder skall i stället få sjukpenning, långtidssjukpenning eller förtidspension. Detta innebär dock ingen förändring beträffande ersättningsnivån. Det innebär heller ingen ändring i möjligheten att få ersättning för merkostnader i samband med rehabilitering. Vikten av uppföljning och planering av rehabiliteringsåtgärderna betonas. Vidare föreslås utökade möjligheter att som rehabiliteringsåtgärd påbörja en längre högskoleutbildning samt att den som har förtidspension skall kunna ansöka om att få ta del av rehabiliteringsåtgärder. Utredningen föreslår också ökade möjligheter att få frågan om den egna rehabiliteringen prövad av en högre instans.

Särskild inkomstutfyllnad till personer som övergår till ett lägre betalt arbete

En person som på grund av sjukdom tvingas lämna sin anställning men till följd av försäkringens krav på omställning saknar rätt till förtidspension, skall kunna få särskild inkomstutfyllnad om han bedöms ha arbetsförmåga i ett lägre betalt arbete. Den särskilda inkomstutfyllnaden utgörs av mellanskillnaden mellan förtidspensionen och lönen i det nya arbetet.

Förtidspension vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga

Den som till följd av sjukdom eller funktionshinder har fått sin arbetsförmåga varaktigt nedsatt skall få förtidspension. En skillnad mot nuvarande ordning är att förtidspensionerna skall vara finansiellt och organisatorisk frikopplade från ålderspensionssystemet och i stället ingå i en sammanhållen ohälsöförsäkring.

Förtidspensionen skall ge ekonomisk ersättning för den framtida försörjningsförmåga som gått förlorad. Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall utgöra 65 procent av en antagandeinkomst, som motsvarar genomsnittet av de fyra i inkomsthänseende bästa av de sex år som närmast föregått pensionsfallsåret. En alternativ beräkningsregel skall efter ansökan kunna utnyttjas av dem som under minst tre av de sex åren på grund av omfattande perioder av sjukfrånvaro, arbetslöshet etc. har haft lägre inkomster än normalt.

Försäkringen skall också ersätta den framtida reala löneutveckling som det kan antas att personen skulle ha kommit att få del av om han eller hon hade förblivit frisk och fortsatt arbeta. Utgående inkomstrelaterade förtidspensioner skall därför årligen justeras med dels förändringen i den allmänna prisnivån (KPI), dels halva den realinkomstförändring som de förvärvsarbetande har fr.o.m.till 60 års ålder.

Den inkomstrelaterade förtidspensionen skall kompletteras med en garantinivå. De förtidspensionärer som inte har tjänat in någon in-

komstrelaterad ersättning alls eller endast en låg sådan skall få en utfyllnad upp till garantinivån. Den garanterade nivån föreslås stiga med ålder.

Av i princip samma skäl som gäller för den inkomstrelaterade ersättningen skall även garantinivån årligen räknas om med hänsyn till prisutvecklingen och – vid reallöneökningar – med hänsyn till den reala inkomstförändringen hos de förvärvsarbetande.

Stimulans till ett aktivt liv under tid med förtidspension

Dagens förtidspensionssystem har en utformning som i praktiken ofta är passiviserande och leder till att förtidspensionärer med viss arbetsförmåga avhåller sig från såväl förvärvsarbete som annan aktivitet som exempelvis politiska uppdrag. Utredningen föreslår därför att en förtidspensionär under vissa förutsättningar skall kunna arbeta utan att detta i sig leder till prövning av indragning eller minskning av förtidspensionen.

Hel förtidspension skall minskas med 80 procent av den arbetsinkomst som under tid med förtidspension tjänats in av en förtidspensionär i en anställning. I fråga om näringsidkare skall försäkringskassan i motsvarande situation kunna besluta om vilande pension.

Rätt att studera under tid med förtidspension

En förtidspensionär skall ha rätt att med bibehållen förtidspension bedriva studier under som längst 365 kalenderdagar. Möjligheten att studera skall ses som ett alternativ till andra former av aktiviteter som ökar möjligheten för personen att leva ett mera aktivt liv och bygga på den enskildes egen vilja och önskan att forma sin tillvaro och utveckla sig själv.

Om studierna varar längre tid än 365 dagar skall förtidspensionen vara vilande fr.o.m. andra studieåret och tills studierna har avslutats. Förtidspensionären får efter det första året studera under samma ekonomiska förutsättningar som gäller för övriga studerande, exempelvis med stöd av studiemedel.

Koppling till ålderspensionssystemet

Även fortsättningsvis skall 65 år vara den ålder då en löpande förtidspension avlöses av ålderspension.

En person som har drabbats av permanent nedsättning av arbetsförmågan till följd av sjukdom skall inte komma i en sämre eller bättre situation än som skulle ha varit fallet om han eller hon fortsatt att arbeta, eller i förhållande till den förvärvsarbetande befolkningen i övrigt. Därför bör som regel hela den antagna inkomsten ge ålderspensionsrätt. Det främsta motivet är att den självrisk som försäkringen innehåller endast bör betalas under den tid då individen faktiskt, på grund av sjukdomen, inte kan arbeta och tjäna in en egen inkomst. Ett annat skäl till att hela antagandeinkomsten skall utgöra pensionsgrundande inkomst är att ålderspensionssystemet i sig innehåller en begränsning av ersättningsnivån. En lägre kompensationsgrad vad gäller pensionsgrundande inkomst

skulle således innebära en dubbel kompensationsförlust för före detta förtidspensionärer.

Om antagandeinkomsten skall utgöra grund för ålderspensionsrätt under hela tiden fram till övergången till ålderspension, skulle det emellertid leda till att förtidspensionärerna blir överkompenserade i förhållande till om de hade fortsatt att arbeta och gentemot övriga som förvärvsarbetar. De underlag som utredningen har tagit fram visar nämligen att förvärvsinkomsterna, i genomsnitt, har en stagnerande eller fallande utveckling för individer när de närmar sig slutet av sitt yrkesverksamma liv. Utredningen föreslår därför att det från och med 60 års ålder är den utgående förmånen som skall ge ålderspensionsrätt.

Finansiering av försäkringen

Alla ohälsöförsäkringens inkomstrelaterade ersättningar skall finansieras med socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter för anställda och egenavgifter för näringsidkare. Utfyllnad upp till den garanterade grundnivån finansieras med allmänna skattemedel.

Förtidspension och långtidssjukpenning bör föras samman med försäkring för sjukpenning till en gemensam försäkringsgren. Föräldraförsäkring och ersättning till sjukvård avförs från sjukförsäkringen och finansieras i särskild ordning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens bedömning kan utredningens förslag av flera skäl, framför allt problematiken i samband med övergången till 2000-talet, inte träda i kraft förrän den 1 januari år 2001. De förslag som inte kräver några större anpassningar av datasystemen kan dock träda i kraft tidigare. Utredningen förordar därför att förslagen om rehabilitering och kriterier för förtidspension och sjukpenning träder i kraft redan den 1 januari år 1999.

När det gäller övergångsbestämmelser för dem som redan är förtidspensionärer har utredningen för avsikt att återkomma med förslag. Utgångspunkten är att för dem som redan är förtidspensionärer skall gälla oförändrade ekonomiska villkor.

Ekonomiska konsekvenser

Sammanfattningsvis kan sägas att förtidspensionen för framtidens förtidspensionärer kommer att bättre ansluta till aktuella inkomster under perioden närmast före förtidspensioneringen. Det kommer för många äldre kvinnor att innebära en påtagligt högre förtidspension. För en del män med en inkomstprofil över livet med höga inkomster i början och lägre mot slutet blir det en lägre nivå. De som får förtidspension tidigt i livet kommer att få en lägre ingångsnivå. Å andra sidan innebär följsamheten med den allmänna inkomstutvecklingen förbättringar för äldre förtidspensionärer som varit förtidspensionärer en stor del av livet. För

den som tidigt förtidspensioneras på grundnivå tillkommer förbättringen som följer av ålder.

Även ålderspensionsrätten blir bättre för den som förtidspensioneras tidigt, vilket kan sägas finansieras med att den tendens till överkompensation som i dag finns för dem som förtidspensioneras i 50-års åldern avskaffas.

Att sjukbidraget avskaffas kommer på individnivå att innebära att sjukskrivningen helt enkelt fortsätter. Att ersättningen beräknas på ett fastare underlag av några års inkomsthistoria kan i det individuella fallet innebära både förbättringar och försämringar vid själva omräkningen. Oftast och i genomsnitt torde det bli en smärre försämring. Att folkpensionen och de särskilda skattereglerna för pensionärer försvinner kompenseras för dem med de allra lägsta inkomsterna gott och väl av en högre grundnivå under större delen av livet. För dem som haft inkomster som ger en förtidspension strax ovanför grundnivån blir det – åtminstone ingångsvis – en viss försämring. Det torde emellertid ofta röra sig om personer som blir förtidspensionerade tidigt i livet. De kommer därmed att så småningom bli kompenserade av löneföljsamheten.

Avslutningsvis kan det åter påpekas: Det nya regelverket gäller nytillkommande personer. För dem som redan är förtidspensionerade är avsikten att övergångsreglerna ska ge i princip oförändrade villkor.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över Förtidspensionsutredningens betänkanden Ohälsöförsäkringen – Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166) och Ohälsöförsäkringen – Övergångsbestämmelser (SOU 1997:189)

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande: Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Jönköpings län, Statens invandrarverk, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Arbetsgivarverket, Statens löne- och pensionsverk, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetarskyddsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Företagarnas Riksorganisation, Försäkringskassaförbundet, Försäkringsanställdas förbund, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Privattjänstemannankartellen, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges Akademikers centralorganisation, Sveriges läkarförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Samhall AB, SIOS - Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Läkaresällskapet, De Handikappades Riksförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Hörselskadades Riksförbund, Neurologiskt Handikappades Riksförbund, Reumatikerförbundet, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Synskadades Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Riksförbundet Pensionärgemenskap, Svenska Kommunalpensionärernas förbund, Sveriges Pensionärers Riksförbund och Sveriges Pensionärsförbund.

Yttranden har också inkommit från Riksförbundet för Trafik- och Polioskadade, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna samt Svensk Förening för Allmänmedicin.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: statsrådet Klingvall

Regeringen beslutar proposition Reformerad förtidspension, m.m.