

7 Omvandling av förtidspension till sjukersättning och garantiersättning

7.1 Inledning

För närvarande har cirka 425 000 personer någon form av förtidspension eller sjukbidrag. Det saknas anledning att anta att antalet kommer att vara lägre vid den tidpunkt då ett nytt ersättningssystem föreslås träda i kraft. Valet av övergångslösning är därför av stor betydelse för såväl de enskilda förtidspensionärerna som för det reformerade förtidspensionssystemet. Detta val är dock i olika avseenden begränsat.

I anslutningen till reformeringen av ålderspensionssystemet framhölls det att en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet var att all ersättning från såväl det reformerade ålderspensionssystemet som det reformerade förtidspensionssystemet skall vara skattepliktig, vilket innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skulle avskaffas. I det reformerade ålderspensionssystemet har SGA avskaffats och ersatts av en höjd bruttonivå i grundskyddet. De som är födda före år 1938 omfattas inte av det nya ålderspensionssystemet. Avsikten är emellertid att alla ålderspensionärer, även de som är födda före år 1938, skall omfattas av ett system med bruttopensioner, dvs. beskattade ålderspensioner. Ett sådant förslag har lämnats i prop. 1999/2000:127, Garantipension för personer födda år 1937 och tidigare. Även för det allmänna efterlevandepensionssystemet har motsvarande förändringar för grundskyddet föreslagits genom att nivån för garantipension anpassas till att SGA avskaffas (prop. 1999/2000:91). För dem som redan uppbär någon efterlevandeförmån vid ikraftträdandet utformas garantinivån så att i huvudsak inte någon ersättningsberättigad får sin nettopension sänkt vid beskattningen. Sammantaget innebär detta att grundskyddet i samtliga berörda regelsystem har anpassats eller är på väg att anpassas till ett skattesystem utan särskilda regler för beskattning av pensionsinkomster. Detta föreslås också gälla för det nya sjukersättningssystemet.

Det är därför inte en framkomlig väg att för det reformerade förtidspensionssystemet välja en övergångslösning som innebär att nuvarande

regler för beräkning av ersättningarna bibehålls för redan beviljade förtidspensioner.

I prop. 1997/98:111 Reformerad förtidspension, m.m. förutsätts också att omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och sjukersättning i form av garantiersättning blir en engångsinsats. Detta är betingat av en strävan att i möjligaste mån undvika den administrativa belastningen som det innebär att ha särskilda övergångsbestämmelser och två parallella system i framtiden. Enligt propositionen skall omvandlingen av dagens förtidspensioner göras så att en individs ersättning i möjligaste mån behålls oförändrad. När väl tidigare förtidspensioner omvandlats till garantiersättning respektive inkomstrelaterad sjukersättning bör i så stor utsträckning som möjligt samma regler gälla för dessa som för senare beviljade förmåner.

I prop. 1999/2000:127 föreslås att grundskyddet i utgående ålderspension omräknas till en beskattad garantipension. Utgångspunkten i förslaget är att alla ålderspensionärer skall betala skatt på samma sätt som förvärvsarbetande efter omläggningen utan att för den skull få sämre pension efter skatt. På det sättet får de olika ålderskategorierna ålderspension på jämförlig nivå, vilket underlättar hanteringen av olika inkomstprovade förmåner.

Förslaget i prop. 1999/2000:127 om garantipension för personer födda före 1938 innebär att den pensionsberättigade erhåller en pensionsförmån som motsvarar de förmåner som han eller hon har rätt till med dagens regler samt att SGA görs om till en pensionsförmån. Beräkningen av denna övergångsvisa garantipension bygger på att det för varje år fastställs ett *beräkningsunderlag*. Beräkningsunderlaget, som innehåller de pensionsförmåner som enligt nuvarande bestämmelser påverkar storleken av SGA, räknas upp till en ny högre bruttopension. Höjningen innebär att SGA räknas om till en pensionsförmån. Den övergångsvisa garantipensionen är det belopp som kvarstår när de inkomstrelaterade pensionsinkomsterna och utländska pensioner dragits från det uppräknade underlaget. Detta skall i princip ge minst lika stort nettobelopp som pensionären hade före omläggningen. Eftersom nivån för övergångsvis garantipension har bestämts utifrån en kommunalskattesats på 34 procent kommer dock de som har lägre kommunalskatt än så att få en höjd nettopension. Förutom den årliga omräkningen skall nytt beräkningsunderlag även fastställas, då de inkomster som kan ingå, förändras eller tillkommer. Utformningen av förslaget innebär således en fortsatt tillämpning av upphävda bestämmelser i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Den metod för omläggning av dagen grundskydd för ålderspensionärerna, som föreslås i prop. 1999/2000:127, innebär att pensionärerna

blir kompenserade för bortfallet av SGA enligt en metod som inte utan särskild anpassning kan användas vid omvandlingen av förtidspensionerna till sjukersättning. Metoden bygger på uppgiftslämnande och upprepade omräkningar av underlaget och den är framförallt anpassad till hel pension. Effekterna av SGA vid uttag av partiell ålderspension beaktas inte heller.

Förtidspensionärer har inte samma möjlighet som en ålderspensionär att själv välja hel eller partiell ersättningsgrad. Avgörande för pensionsgraden är uteslutande omfattningen av den medicinskt grundade arbetsoförmågan. Med utgångspunkten att omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner skall vara engångsinsats, att samma regler därefter i så stor utsträckning som möjligt bör gälla för dessa som för senare beviljade förmåner samt att den försäkrades ersättning i möjligaste mån skall behållas oförändrad föreslås här en annan lösning än den som föreslås i prop. 1999/2000:127.

Principen för omvandlingen enligt förslaget i denna departementspromemoria innebär att en antagandeinkomst bestäms utifrån underlaget för nuvarande ATP. Denna antagandeinkomst ligger sedan till grund för beräkning av inkomstrelaterad ersättning och eventuell utfyllnad i form av garantiersättning enligt samma regler som föreslås gälla för nybeviljade sjukersättningar. Även för de försäkrade som vid ikraftträdandet av det nya systemet enbart har grundskydd i form av folkpension och pensionstillskott beräknas garantiersättning enligt de nya reglerna. För att åstadkomma ett oförändrat ekonomisk utfall även efter omvandlingen av förtidspensionerna vid införandet av det nya sjukersättningssystemet krävs också en omvandling av värdet av SGA. Detta sker med hjälp av en beräkningsmodell som bl.a. bygger på relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget. Oavsett anledning korrigerar denna beräkningsmodell alla avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna nya ersättningssystemet. Kompensationen för det borttagna SGA eller sådan förmån som inte har sin motsvarighet i det nya systemet innebär i vissa fall en bruttohöjning av de omvandlade ersättningarna. För den som inte berörts av SGA före omvandlingen eller gått miste om någon ersättning blir det givetvis ingen förhöjning av de omvandlade bruttoersättningarna. Denna metod kan även användas för att omvandla förtidspensioner för försäkrade under 30 år.

Den här föreslagna omvandlingen syftar till att åstadkomma att nettoersättningen vid omvandlingstillfället i möjligaste mån förblir oförändrad i det enskilda fallet i förhållande till vad som gällde före omvandlingen. Bruttoersättningen efter omvandlingen kommer därför att variera mellan försäkrade med i övrigt likartade förhållanden be-

roende på skillnader i bl.a. den kommunalskattesats som är aktuell vid omvandlingstillfället. Omvandlingen är en engångsinsats som endast görs i samband med övergången till nya regler. I det enskilda fallet kan omvandlingen därför innebära en förändring i framtiden. Detta har sin grund i att andra faktorer än SGA kan komma att förändras och påverka beskattningen, t.ex. förändringar i den totala inkomsten eller i kommunalskattesatsen.

7.2 Omvandling av förtidspension som en engångsinsats

Förslag: Försäkrade som uppbär förtidspension eller sjukbidrag enligt nuvarande regler skall få förmånen omvandlad till inkomstrelaterad sjukersättning, garantiersättning och justeringsbelopp med verkan från ikraftträdandet.

Som framhållits i prop. 1997/98:111 är det av vikt att omvandlingen av förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning till så stor del som möjligt blir av engångskaraktär.

Avgörande för den inriktningen är antalet individer som kommer att vara kvar från det gamla systemet och den tid de kommer att finnas där. Under förutsättning att åldersfördelningen bland förtidspensionärerna inte förändras på något avgörande vis fram till genomförandet av det reformerade förtidspensionssystemet kommer cirka 70 procent av förtidspensionärerna att övergå i ålderspension inom en tidsrymd om cirka 15 år. Redan under den första femårsperioden försvinner drygt 30 procent av förtidspensionärerna. Detta avser samtliga förtidspensionärer i åldrarna från 16 till 64 år.

Även om större delen av de förtidspensioner som utges vid ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem kan förväntas ha upphört inom en femtonårsperiod innebär regelsystemet att det kan finnas personer som har förtidspension vid ikraftträdandet och som fortfarande har kvar denna rätt år 2051. Att under en tidsrymd om nära 50 år hantera två parallella system för ersättning vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga ter sig såväl administrativt som kostnadsmässigt betungande.

De som berörs av omvandlingen är de försäkrade som vid införandet av det nya reformerade ersättningssystemet redan beviljats förtidspension eller sjukbidrag. Därtill kommer de som genom beslut efter ikraftträdandet av det nya regelsystemet beviljas sådan förtidspension eller sjukbidrag för tid före ikraftträdandet. Även dessa personer måste få sina förtidspensioner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning

och garantiersättning. Detta kan vara fallet när en ansökan som omfattar tid före ikraftträdandet blir behandlad först efter ikraftträdandet eller då den försäkrade först efter överprövning får rätt till förtidspension för tid som ligger före införandet av det nya regelsystemet.

Enligt det förslag som lämnas här blir regelskillnaderna mellan de omvandlade förtidspensionerna och nybeviljade sjukersättningar mycket begränsade. I princip kommer sålunda de omvandlade förtidspensionerna i det reformerade systemet att behandlas såsom nybeviljade sjukersättningar. Den generella skillnaden ligger i den justering av ersättningen för vissa förtidspensionärer som behövs för att åstadkomma ett i princip oförändrat nettoutfall när SGA avskaffas och garantinivån blir enhetlig.

7.3 Beräkning av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Försäkrad som vid ikraftträdandet av det reformerade sjukersättningssystemet uppbär förtidspension eller sjukbidrag i form av allmän tilläggs pension (ATP) skall få denna omvandlad till en inkomstrelaterad sjukersättning.

Det inkomstunderlag som skall ligga till grund för antagandeinkomsten bestäms på grundval av den medelpensionspoäng som använts vid beräkningen av ATP. Antagandeinkomsten erhålls genom att talet ett läggs till medelpensionspoängen och summan därefter multipliceras med det prisbasbelopp som fastställts för 2003.

Den inkomstrelaterade sjukersättningen skall utgöra 64 procent av antagandeinkomsten multiplicerad med ersättningsgraden.

Antagandeinkomsten fastställs vid omvandlingstillfället och indexerar därefter enligt samma regler som skall gälla för nybeviljade sjukersättningar.

Förslaget om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning skiljer sig på avgörande punkter från nuvarande regler. I ATP-systemet beaktas samtliga inkomstår, även år med antagandepoäng, mellan 16 och 64 års ålder. Storleken av ATP bestäms i regel av medeltalet av de femton högsta pensionspoängen. I det föreslagna systemet grundas den inkomstrelaterade inkomsten istället på de tre högsta årsinkomsterna inom en ramtid som varierar med den försäkrades ålder. Också grundskyddet i försäkringen ändras – från nuvarande system med folkpension för samtliga och ett pensionstillskott för den som saknar eller

har låg ATP – till att utgöra en ren utfyllnad av den inkomstrelaterade förmånen upp till en viss nivå.

I nuvarande system utgör ATP den del av förtidspensionen som är direkt inkomstrelaterad. Indirekt är också folkpensionen inkomstrelaterad eftersom den inte bara är en del av grundskyddet utan också utgör en kompensation för det första prisbasbeloppet av en försäkrads inkomster, eftersom enbart inkomster som överstiger ett prisbasbelopp utgör pensionsgrundande inkomst och därmed ger pensionspoäng. Medelpensionspoängen ökat med talet ett och multiplicerad med prisbasbeloppet kan sägas motsvara den genomsnittliga årsinkomsten för en enskild försäkrad. Det är så nära man kan komma när det gäller att fastställa den inkomstförlust som legat till grund för den beviljade förtidspensionen och som bör användas för att fastställa en antagandeinkomst vid omvandlingen av förtidspensioner till det nya sjukersättningssystemet.

Antagandeinkomsten vid omvandling av förtidspension till sjukersättning bör således utgöra summan av medelpensionspoängen och talet ett multiplicerad med prisbasbeloppet för år 2003. Den inkomstrelaterade ersättningen erhålls genom att multiplicera den framräknade antagandeinkomsten med 0,64, vilket är den kompensationsnivå som gäller i det reformerade systemet. För partiella förmåner multipliceras antagandeinkomsten dessutom med ersättningsgraden vid beräkningen av den inkomstrelaterade sjukersättningen.

Den omvandlade förtidspensionen kan genom antagandeinkomsten i fortsättningen hanteras i det närmaste på samma sätt som en nybeviljad inkomstrelaterad sjukersättning.

Den ovan beskrivna beräkningen av antagandeinkomst och inkomstrelaterad sjukersättning kan också redovisas med hjälp av följande formler.

$\begin{aligned} \text{Antagandeinkomst} &= (1 + \text{medelpensionspoäng}) * \text{prisbasbeloppet} \\ \text{Inkomstrelaterad ersättning} &= 0,64 * \text{antagandeinkomst} * \text{ersättningsgrad} \end{aligned}$
--

7.4 Garantiersättning

Förslag: För den som vid ikraftträdandet inte har förtidspension eller sjukbidrag i form av ATP men som uppfyller förutsättningarna för rätt till garantiersättning beräknas den årliga garantiersättningen till ett belopp som motsvarar garantinivån.

För den vars inkomstrelaterade sjukersättning understiger garantinivån skall garantiersättningen beräknas till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den inkomstrelaterade sjukersättningen och garantinivån.

Vid partiell förmån skall garantinivån proportioneras i förhållande till graden av sjukersättning. Om den tillgodoräknade försäkringstiden är kortare än 40 år skall garantinivån minskas med hänsyn till antalet försäkringsår.

Enligt riktlinjerna i prop. 1997/98:111 bör de som har förtidspension vid ikraftträdandet få sina folkpensions- och ATP-förmåner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning och eventuell garantiersättning enligt det nya systemet.

Som beskrivs i det följande kommer den sammantagna sjukersättningen att justeras med avseende på bl.a. effekterna av det slojade SGA vid omvandlingstillfället. Den metod för justering av de omvandlade förtidspensionerna som beskrivs där korrigerar alla avvikelser i det ekonomiska utfallet som uppkommer till följd av skillnader i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna nya ersättningssystemet oavsett anledningen till avvikelsen.

Garantiersättningen kan därför bestämmas utifrån en enhetlig garantinivå, 2,4 prisbasbelopp, enligt samma regler som gäller för nybeviljade förmåner. Detta innebär att några särregler för beräkning av garantiersättningen för de omvandlade ersättningarna inte behöver införas.

Här nedan redovisas beräkningen av det justeringsbelopp som anpassar den totala nettoersättningen efter omvandlingen till det nettoutfall för den totala ersättningen som nuvarande regler ger.

7.5 Beräkning av justeringsbelopp

Förslag: Vid omvandling av ATP och folkpensionsförmåner till sjukersättning skall bruttobeloppet anpassas så att nettoersättningen blir i princip densamma som med nuvarande regler.

För att åstadkomma detta justeras sjukersättningen med ett belopp (*justeringsbelopp*) som beräknas som skillnaden mellan *en beräkningsmässig garantiersättning*, dvs. ett ersättningsunderlag baserat på storleken av den förtidspension som skulle ha utbetalats för januari 2003 förhöjt med värdet av SGA, och den garantiersättning som kan beräknas för den försäkrade vid omvandlingstillfället i januari 2003. Justeringsbeloppet fastställs vid omvandlingstillfället.

För att få fram den beräkningsmässiga garantiersättningen används en *omvandlad bruttoersättning*. Denna utgör summan av den faktiska bruttoersättningen före omvandlingen och bruttovärdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget. Bruttovärdet av SGA i förhållande till det vanliga grundavdraget utgör kvoten mellan kommunalskattesatsen angiven i decimalform och talet ett minskat med kommunalskattesatsen, likaledes angiven i decimalform, multiplicerad med skillnaden mellan SGA och grundavdrag vid den faktiska bruttoersättningen.

Som kommunalskattesats vid beräkningarna används den skattesats som följer av den för den försäkrade under inkomståret 2002 tillämpliga skattetabellen. Om någon tillämplig skattetabell inte har beslutats för den försäkrade för 2002 används den skattesats som följer av den skattetabell som skulle ha varit tillämplig om ett sådant beslut fattats.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen utgör skillnaden mellan den omvandlade bruttoersättningen, minskad med en andel av förändringen av grundavdraget för den omvandlade bruttoersättningen i förhållande till faktisk bruttoersättning, och den *inkomstrelaterade sjukersättningen* jämte i förekommande fall utbetald arbetsskadelivränta. Den andel som minskar den omvandlade bruttoersättningen utgör kvoten mellan kommunalskattesatsen, angiven i decimalform, och talet ett minskat med kommunalskattesatsen, likaledes angiven i decimalform. De ersättningar som skall ingå i den faktiska bruttoersättningen består av folkpension, pensionstillskott samt ATP och utbetald arbetsskadelivränta jämte utländsk pension som beskattas i Sverige.

Ett justeringsbelopp som innebär avräkning på sjukersättningen skall i första hand reducera garantiersättningen.

Utgångspunkten har varit att förtidspensionerna efter omvandling till sjukersättning skall ge ett i princip förändrat nettoutfall jämfört med vad som är fallet med folkpension, tilläggspension och SGA enligt nuvarande regler oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för individen. Förenklat uttryckt innebär förslaget till omvandlingsmodell att bruttovärdet av SGA för den försäkrade justerar den framräknade sjukersättningen. Justeringsbeloppet har som uppgift att anpassa nettoersättningen efter omvandlingen till den nettoersättning som erhålls med dagens regler.

Effekten av skilda kommunalskattesatser på det särskilda grundavdraget (SGA)

Eftersom SGA innebär en förmånligare beskattning än det vanliga grundavdraget, är storleken av denna skatteförmån beroende av den kommunalskatt som är aktuell för den försäkrade. När SGA nu föreslås bli ersatt med en bruttoförmån och förtidspensionärer därmed kommer att bli beskattade som förvärvsarbetande, kompliceras detta av att det egentliga värdet av SGA varierar med kommunalskatten. Hur stor avvikelsen i nettoutfallet blir mellan det nuvarande och det reformerade systemet är alltså direkt avhängigt av vilken kommunalskatt som används vid jämförelsen.

I förslaget till övergångsvis garantipension för personer födda 1937 eller tidigare har kompensationen för SGA beräknats med utgångspunkt i en kommunalskatt i nivå med de högsta förekommande kommunalskatterna, nämligen 34 kronor. År 2000 är den högsta kommunalskatten i landet 33,76 kronor. Eftersom SGA har ett högre värde för den försäkrade ju högre kommunalskatten är, leder detta till att de allra flesta, dvs. de med en lägre kommunalskatt än 34 kronor, vid en sådan omvandling blir överkompenserade i förhållande till det skattemässiga värde SGA hade för dem.

I regeringens proposition 1997/98:111 framhålls att ersättningens nivå skall behållas i princip oförändrad vid omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner. Beroende på vilken kommunalskatt som används som grund för beräkningen av SGA-kompensationen uppkommer över- respektive underkompensation vid jämförelsen mellan nettoutfallen före respektive efter omvandlingen. Att basera kompensationen på den högsta förekommande eller en genomsnittlig kommunalskatt innebär att det blir svårt att åstadkomma ett i huvudsak oförändrat ekonomiskt utfall efter omvandlingen. Avvikelser i utfallet före och efter omvandlingen blir som framgår av redovisningen nedan oundvikliga. Med en för gruppen förtidspensionärer genomsnittlig kommunalskatt

som grund för beräkningen av SGA-kompensationen torde man dock uppnå ett i det närmaste kostnadsneutralt alternativ medan en högre kommunalskatt skulle innebära kostnadsökningar för systemet.

Vissa beräkningar har gjorts för att bedöma storleken av den eventuella över- eller underkompensation som uppstår med olika kommunalskatter som utgångspunkt för beräkningen av SGA-kompensationen. Beräkningarna utgår från ersättningar på grundskyddsnivå. Den underkompensation som blir resultatet med en SGA-kompensation baserad på en genomsnittlig kommunalskatt på 30,64 kronor för en person med hel förmån och en kommunalskatt på 34 kronor är i storleksordningen 100 – 120 kr per månad. Om den försäkrade i verkligheten har den lägre kommunalskatten 27 kr uppkommer en överkompensation med omkring 110 – 130 kr per månad netto. Om man istället utgår från en kommunalskatt på 34 kronor vid beräkningen av SGA-kompensation för en förtidspensionär med en kommunalskatt på 27 kronor skulle det innebära en överkompensation på i storleksordningen 220 – 260 kronor per månad netto.

Det förslag som lämnas här innebär att den kommunalskatt som gäller för den enskilde försäkrade vid omvandlingstidpunkten ingår som en faktor vid beräkningen av bruttovärdet av SGA vid omvandlingen. Konkret innebär det att kommunalskattesatsen ingår som en variabel i omvandlingsmodellen. Denna beräkning kommer dock endast att göras vid omvandlingstillfället. Förslaget innebär att ersättningens storlek inte förändras om den försäkrade efter omvandlingen flyttar till en kommun med annan kommunalskatt eller om skatten i den egna kommunen ändras. Kompensationen (en bruttohöjning av sjukersättningen) för avskaffandet av SGA fastställs vid ett enda tillfälle och "fryses" sedan till denna nivå.

Kollektivavtalade tilläggsförsäkringar – avtalsersättningar

Det särskilda grundavdraget, SGA, reduceras idag mot pensionsinkomster och även mot kollektivavtalade tilläggsförsäkringar eller s.k. avtalsersättningar. Avtalsersättningarna reducerar, i likhet med övriga pensionsinkomster, dock inte SGA fullt ut utan endast till 66,5 procent av den del av ersättningarna som överstiger ett visst belopp. Att avtalsersättningar reducerar SGA innebär att det egentliga värdet på SGA, som vid omvandlingen skall kompenseras genom en bruttoförmån, också bestäms av om den försäkrade har en avtalsersättning. Skatteförmånen reduceras alltså av avtalsersättningar. Därmed uppkommer den mer principiella frågan i vilken mån även de offentliga försäk-

ringarna skall påverkas av avtalsersättningar i ett reformerat ersättningsystem.

I det reformerade ålderspensionssystemet kommer garantipensionen inte att minskas för dem som tillsammans med pensionen uppbär en avtalsersättning. Vid utformningen av förslaget till ett nytt sjukersättningsystem har det framstått som rimligt att lösa frågan om avtalsersättningar skall räknas av mot garantiersättningen på samma sätt. Den principiella utgångspunkten är därvid att det är avtalsersättningarna som skall anpassas till den allmänna försäkringen och inte tvärtom. Det har också betydelse att den som har inkomstrelaterad ersättning som överstiger garantinivån inte får vidkännas någon minskning av ersättningarna från den allmänna försäkringen.

Vid beräkning av den övergångsvisa garantipensionen för personer födda 1937 och tidigare föreslås i prop. 1999/2000:127 däremot att avtalsersättningarna skall beaktas. Sådana avtalsersättningar ingår således i det årliga beräkningsunderlaget för beräkning av garantipension för denna grupp och påverkar därmed också storleken av den nya bruttoförmånen. Inför omläggningen och framgent krävs också att det finns uppgift om den enskildes avtalsersättning för att korrekt kunna beräkna den övergångsvisa garantipensionen.

Frågan om avtalsersättningar bör beaktas även vid beräkningen av ersättningen i samband med omvandlingen av förtidspension till sjukersättning hänger i viss mån även samman med valet av omvandlingsmetod. Med en lösning som innebär att omvandlingen av förtidspensionerna blir en engångsinsats uppkommer praktiska problem om avtalsersättningarna skall påverka ersättningen vid omvandlingen. Värdet av SGA framgår först vid taxeringen som sker året efter inkomståret. Förändringar av avtalsersättningar under året kan – om de inte beaktas – leda till att nettoutfallet efter omvandlingen kan bli såväl för högt som för lågt. Därtill kommer att de avtalsersättningar som kommer ifråga bestäms först då beslut om förtidspension har fattats. Om en eventuell avtalsersättning skall kunna beaktas i de fall förtidspension beviljas kort före ikraftträdandet blir det inte möjligt att slutligt fastställa sjukersättningen vid omvandlingstidpunkten. Omvandlingen skulle i samtliga fall få bli preliminär och först sedan uppgift om avtalsersättningarnas storlek finns tillgänglig bli definitiv. Detta innebär också att den försäkrade måste åläggas en skyldighet att upplysa om eventuell avtalsersättning eller att utbetalande organ åtar sig att lämna uppgift om storlek och utbetalning.

I frågan om omvandlingen av förtidspensionerna, som ju är av engångskaraktär, är omständigheterna möjligen något annorlunda än vid omläggningen av grundskyddet för ålderspensionärer födda före 1938, där avtalsförmånerna kan utgöra en väsentlig del av de samlade pen-

sionsinkomsterna. En viss överkompensation kan uppkomma för förtidspensionärerna om avtalsersättningarna inte tillåts påverka SGA-kompensationen vid omvandlingen av förtidspensionen. Denna överkompensation leder till en viss ökad kostnad för de omvandlade förtidspensionerna. I likhet med vad som gäller sjukersättning som beviljas inom det nya reformerade ersättningssystemet är den ökade kostnaden inte av den storleken att den utgör skäl för att göra avsteg från principen att den allmänna försäkringen inte skall reduceras av avtalsersättningar eller att komplicera hantering med att i varje enskilt fall inhämta uppgifter om avtalsersättningar och förändringar av dessa för att räkna om de omvandlade förtidspensionerna.

Beräkning av SGA-kompensationen

Den metod för beräkning av SGA-kompensationen som beskrivs här är tekniskt komplicerad. Detta uppvägs av att syftet med omvandlingen uppnås. Vid hel sjukersättning erhålls ett relativt oförändrat nettoutfall (+/- ca 20 kronor per månad) i förhållande till folkpension, tilläggs-pension och SGA enligt nuvarande regler med bortseende från eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar. Detta gäller oavsett vilken kommunalskattesats som gäller för individen. Det förtjänar också att framhållas att denna beräkning kan göras maskinellt och att förslaget innebär att beräkningen endast görs vid omvandlingstillfället.

I omvandlingen av dagens förtidspension till sjukersättning ingår bl.a. ett justeringsbelopp. Justeringsbeloppet kommer sedan att ingå som en del av den totala ersättningen för den omvandlade förtidspensionen. Justeringsbeloppet i kombination med den enhetliga garantinivån utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade.

Framtagandet av en *beräkningsmässig garantiersättning* ingår som ett led i beräkningen av justeringsbeloppet. Den beräkningsmässiga garantiersättningen utgör därmed endast en komponent för beräkningen av justeringsbeloppet och behövs följaktligen endast vid omvandlingstillfället.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen kan sägas utgöra en korrigerigering av den inkomstrelaterade sjukersättningen med syfte att uppnå en oförändrad nettoersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan i formler beskrivas som

$$\text{Brutto2} = \text{Brutto1} + ((T/(1-T)) * (\text{SGA} - \text{GA1}))$$

$$\text{BGE} = \text{Brutto2} - (T/(1-T)) * (\text{GA2} - \text{GA1}) - \text{IRE} - \text{utbetald arbetsskadelivränta}$$

där Brutto1 står för bruttoersättningen enligt nuvarande förtidspensionssystem inklusive utländsk pension som är skattepliktig i Sverige (eventuella reduceringar som följd av 30-dels, 40-delsberäkning eller yrkesskadelivränta inberäknat) samt utbetald arbetsskadelivränta, IRE för inkomstrelaterad ersättning (inklusive utländsk pension), SGA för det särskilda grundavdraget beräknat på Brutto1, GA1 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto1, GA2 för det vanliga grundavdraget beräknat på Brutto2 och T för kommunalskattesatsen angiven i decimalform.

Framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen sker i två steg. Först räknas ett tillägg till förtidspensionen fram utifrån differensen mellan SGA beräknat på pensionsbeloppet (Brutto1) och ett vanligt grundavdrag på samma belopp. Bruttovärdet av denna differens, dvs. bruttovärdet av SGA i förhållande till ett vanligt grundavdrag, får man genom att multiplicera differensen med $T/(1-T)$, där T står för kommunalskattesatsen uttryckt i decimalform. Förtidspensionen jämte ett tillägg för SGA-effekten utgör alltså den *omvandlade bruttoersättningen* (Brutto2).

Det tillägg till förtidspensionen som tas fram för att beräkna den omvandlade bruttoersättningen behöver i vissa fall justeras. Eftersom storleken på grundavdraget varierar med inkomstnivå kan ett bruttotillägg till förtidspensionen innebära att ett grundavdrag beräknat på den omvandlade bruttoersättningen avviker från det grundavdrag som beräknades för förtidspensionen. I ett andra steg av beräkningen ingår därför en justering av den omvandlade bruttoersättningen med en andel, baserad på kommunalskatten, av skillnaden mellan ett grundavdrag beräknat på den omvandlade bruttoersättningen och ett grundavdrag beräknat på den tidigare förtidspensionen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs sålunda till den omvandlade bruttoersättningen, korrigerad med skillnaden i grundavdrag och reducerad med den inkomstrelaterade sjukersättningen jämte, i förekommande fall, utbetald arbetsskadelivränta.

Därefter beräknas storleken av *justeringsbeloppet*. Justeringsbeloppet utgör det belopp som svarar mot SGA-effekten för den enskilde försäkrade och som för framtiden skall reglera den sjukersättning som faktiskt kommer att utges till denne efter omvandlingen av förtidspensionen. Justeringsbeloppet utgör skillnaden mellan den beräkningsmässiga garantiersättningen och garantiersättningen i det reformerade ersättningssystemet. Garantiersättningen i det reformerade systemet beräknas efter samma garantinivå som för nybeviljade sjukersättningar. Storleken av det justeringsbelopp, som anpassar nettoersättningen så att den vid omvandlingen motsvarar nettoersättning enligt dagens regler, bör sedan ligga fast under den tid sjukersättningen utges, förutsatt att

arbetsförmågan är densamma som vid omvandlingstillfället. Den totala sjukersättningen justeras således varje år med detta belopp.

$$\text{Justeringsbelopp} = \text{BGE} - \text{Garantiersättning vid omvandlingstillfället}$$

Justeringsbeloppet innebär inte alltid en förhöjning av den totala sjukersättningen. Justeringsbeloppet kan nämligen också bli negativt. Detta innebär att sjukersättningen även kan komma att justeras nedåt. Att så blir fallet hänger samman med hur den tidigare nettoersättningen förhåller sig till den nya civilståndsoberoende garantinivå, som ingår som ett led i omvandlingen av förtidspensionerna till sjukersättningar. I vissa fall kan den omvandlade sjukersättningen ge ett för högt belopp i förhållande till värdet av det slojade SGA, dvs. den nya enhetliga garantinivån innebär i vissa fall en högre kompensation än tidigare ersättning vid SGA. En justering nedåt av sjukersättningen (negativt justeringsbelopp) kan därför bli nödvändig för att uppnå ett i huvudsak oförändrat nettoutfall i förhållande till den tidigare förtidspensionen. På detta sätt kan garantiersättningen efter omvandlingen behandlas på samma sätt som garantiersättningar som beviljas efter ikraftträdandet.

Beräkningsmetoden kan illustreras med följande exempel där siffror och belopp inte är avsedda att återspegla verkliga förutsättningar utan endast avser visa principen för beräkningen.

Ex. 1 En förtidspensionär vars ATP omvandlats har fått 70 000 kronor i inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs till 11 000 kronor för att nettoutfallet skall bli det samma före som efter omvandlingen. En garantiersättning utifrån en civilståndsoberoende garantinivå, här 2,4 prisbasbelopp, ger 17 840 kronor med ett prisbasbelopp på 36 600 kronor. Inkomstrelaterad ersättning ger tillsammans med garantiersättning $70\,000 + 17\,840 = 87\,840$ kronor. För ett oförändrat nettoutfall måste denna ersättning alltså justeras med $11\,000 - 17\,840 = -6\,840$ kronor, dvs. ett negativt justeringsbelopp.

Ex. 2 En förtidspensionär vars ATP omvandlats har fått 85 000 kronor i inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandlingen.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen fastställs till 4 000 kronor för att nettoutfallet skall bli det samma före som efter omvandlingen. En garantiersättning utifrån en civilståndsoberoende garantinivå, här 2,4 prisbasbelopp, ger 2 840 kronor med ett prisbasbelopp på 36 600 kronor. Inkomstrelaterad ersättning ger tillsammans med garantiersättning $85\,000 + 2\,840 = 87\,840$ kronor. För ett oförändrat nettoutfall måste ersättningen alltså justeras uppåt med $4\,000 - 2\,840 = 1\,160$ kronor.

Ett negativt justeringsbelopp kan också ha sin grund i att beräkningen av antagandeinkomsten genererat en inkomstrelaterad ersättning som ligger något högre än summan av ATP, PTS och folkpension för en gift förtidspensionär när ATP beräknats på en medelpensionspoäng som ligger över en viss nivå. För att inte nettoutfallet efter omvandlingen skall överstiga nettoutfallet enligt nuvarande regler justeras ersättningen i dessa fall nedåt.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna beräkningsmetoden att en eventuell utfyllnad i form av garantiersättning för personer som fått sin förtidspension omvandlad till sjukersättning beräknas på i princip samma sätt som gäller vid nybeviljade sjukersättningar. Garantiersättningen bestäms utifrån en enhetlig garantinivå, 2,4 prisbasbelopp, enligt samma regler som för nybeviljade förmåner och den totala sjukersättningen justeras sedan med avseende på effekterna av det slopade SGA vid omvandlingstillfället. Justeringen av sjukersättningen avser alltså att bibehålla nettoutfallet före omvandlingen.

Beräkningsexempel

Nedanstående exempel är avsett att illustrera gången vid omvandlingen av en förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning, garantiersättning och justeringsbelopp. Personen i exemplet är gift, har hel förtidspension och bor i en kommun med en kommunalskattesats om 31,05 procent (dvs. $T = 0,3105$). Den medelpensionspoäng som legat till grund för ATP är 2,51. Både ATP och folkpension har varit andelsberäknade med $26/30 = 0,8667$. Samtliga belopp är beräknade med ett prisbasbelopp på 36 200 kronor (prisbasbeloppet för 1996). Statlig inkomstskatt har tagits ut med 200 kr vid beräkningen av nettoersättning.

Förtidspensionen

Folkpensionen har uppgått till 22 746 kronor. Oreducerad folkpension för en gift förtidspensionär är 26 245 kronor. Inget pensionstillskott, PTS, har utbetalats då ATP-beloppet är för högt.

Den *faktiska bruttoersättningen* har alltså varit $47\,248 + 22\,746 = 69\,994$ kronor. SGA på denna pension blir 35 000 kronor vilket ger en nettoförtidspension på 58 926 kronor.

Nettobeloppet har beräknats som,

Bruttoersättning – (Bruttoersättning – SGA) * kommunalskattesats – 200.

Vanligt grundavdrag på den faktiska bruttoersättningen motsvarar 9 400 kronor.

Bruttovärdet för sjukersättningen skall ge ett nettoutfall så nära 58 926 kronor som möjligt.

Antagandeinkomsten

Först beräknas en antagandeinkomst som skall ligga till grund för den inkomstrelaterade ersättningen.

Antagandeinkomsten = $(1 + \text{medelpensionspoäng} * (26/30) * \text{prisbasbelopp})$.

Antagandeinkomsten = $(1 + 2,51 * 0,8667) * 36200 = 114\,950$ kronor.

Den inkomstrelaterade ersättningen, IRE, fastställs därefter till 0,64 multiplicerat med antagandeinkomsten, dvs 73 568 kronor.

Justeringsbelopp och total ersättning

En omvandlad bruttoersättning beräknas som den faktiska bruttoersättningen (69 994 kronor) + bruttovärdet av SGA vid den faktiska bruttoersättningen.

Omvandlad bruttoersättning = $69\,994 + (0,3105/(1-0,3105)) * (35\,000 - 9\,400) = 81\,526$ kronor.

Ett *vanligt grundavdrag* beräknat på den omvandlade bruttoersättningen blir 12 200 kronor.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) beräknas som den omvandlade bruttoersättningen reducerad med en andel av skillnaden mellan grundavdraget för den omvandlade bruttoersättningen och den faktiska bruttoersättningen samt med den inkomstrelaterade ersättningen.

$$\text{BGE} = 81\,526 - (0,3105/(1-0,3105)) \cdot (12\,200 - 9\,400) - 73\,568 = 6\,696 \text{ kronor.}$$

Justeringsbeloppet bestäms därmed till BGE minskat med en garantiersättning beräknad enligt samma regler som för nybeviljade ersättningar med en garantinivå om 2,4 prisbasbelopp.

$$\begin{aligned}\text{Garantinivå} &= 2,4 \cdot 36\,200 \cdot 0,8667 = 75\,299 \text{ kronor.} \\ \text{Garantiersättning} &= \text{Garantinivå} - \text{IRE} = 1\,731 \text{ kronor.}\end{aligned}$$

$$\text{Justeringsbelopp} = 6\,696 - 1\,731 = 4\,965 \text{ kronor.}$$

Den totala omvandlade sjukersättningen blir alltså summan av den inkomstrelaterade sjukersättningen, garantiersättningen och justeringsbeloppet.

$$\text{Total sjukersättning} = 73\,568 + 1\,731 + 4\,965 = 80\,264 \text{ kronor.}$$

Nettoersättningen beräknas som,

$$\text{Bruttoersättning} - (\text{Bruttoersättning} - \text{Grundavdrag}) \cdot \text{kommunalskattesats.}$$

Nettoersättningen blir då 58 833 kronor och nettodifferensen i förhållande till förtidspension enligt nuvarande regler blir alltså i exemplet,

$$58\,833 - 58\,926 = -93 \text{ kronor per år eller ca } -8 \text{ kronor per månad.}$$

Partiella förmåner

Enligt den kartläggning och analys av SGA som redovisas i Ds 2000:09 Förtidspensionssystemet – Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna varierar kompensationsnivåerna i nuvarande förtidspensionssystem betydligt beroende på inkomstnivå, eventuella kollektivavtalade tilläggsförsäkringar, pensionsgrad och civilstånd. Kombinationen partiell förtidspension och arbetsinkomst kan i vissa fall innebära högre nettoinkomst än helt förvärvsarbete. Detta sammanhänger med att SGA inte är proportionellt i förhållande till ersättningsgraden utan är lika stort vid hel som vid partiell förmån och att det i regel inte heller påverkas av eventuella förvärvsinkomster.

Med hjälp av uppgifter i SCB:s inkomstfördelningsundersökning 1997 ("Storurvalet") har förvärvsinkomster för förtidspensionärer, uppskattade till 2000 års priser, uppskattats. De genomsnittliga förvärvsinkomsterna för förtidspensionärer med en fjärdedels förmån uppgick till ca 64 700 kronor, för dem med halv förmån till ca 49 900 kronor och för dem med tre fjärdedels förmån till ca 33 400 kronor. Det kan dock också konstateras att spridningen av förvärvsinkomsterna är mycket stor runt dessa genomsnittliga inkomster.

Förslaget till omvandling av redan beviljade förtidspensioner innebär att SGA-kompensationen (justeringen av garantiersättningen) bestäms vid omvandlingstillfället för att sedan bibehållas så länge arbetsförmågan består i samma omfattning. Eftersom det inte är möjligt att beakta de faktiska förvärvsinkomster som en enskild försäkrad kan tänkas ha under återstoden av den tid förmånen kommer att utges, kan en kompensation för avskaffandet av SGA inte grundas på det verkliga förhållandet. Möjligheten att istället använda någon form av schabloniserad inkomst för att anpassa kompensationen för borttagandet av SGA till försäkrade med förvärvsinkomster vid sidan om en partiell förmån har övervägts. Detta har emellertid visat sig inte vara någon framkomlig väg. Beroende på skillnaden mellan schabloninkomsten och en faktisk förvärvsinkomst i det enskilda fallet leder en sådan metod till icke avsedda nettoavvikelser. Speciellt hårt skulle det drabba dem med låga förtidspensioner och låga faktiska förvärvsinkomster. Att inte beakta förvärvsinkomster vid beräkningen av SGA-kompensationen kan likställas med att använda en schabloninkomst på 0 kronor. Detta innebär att även då förvärvsinkomster inte beaktas, uppstår vissa avvikelser i förhållande till dagens nettoutfall. Ett högre nettoutfall blir främst aktuellt vid låga pensionsnivåer i kombination med låga faktiska förvärvsinkomster medan det omvända gäller för lägre nettoutfall. Storleken av nettoavvikelsena ligger för halva förmåner i intervallet -150 till +250 kronor per månad.

Det kan även utifrån principiella utgångspunkter ifrågasättas om förvärvsinkomster skall tillåtas påverka, och i många fall reducera en generell icke behovsprövad socialförsäkringsförmån som sjukersättningen. Det förhållandet att SGA vid en kombination av pension och förvärvsinkomster påverkar även beskattningen av förvärvsinkomsterna kan inte anses utgöra skäl för att förvärvsinkomster skall tillåtas få påverka ersättningens storlek i samband med omvandlingen. Ersättningens storlek har bestämts av arbetsförmågans omfattning och påverkas inte av eventuella sidoinkomster. Någon anledning att välja en annan lösning för partiella förmåner än för hela vid beräkningen av justeringsbeloppet föreligger därför inte av det skälet. Följaktligen bör

samma metod för omvandling av partiella som för hela förmåner användas.

Den förmånliga beskattningen av förvärvsinkomster vid sidan av partiell förtidspension som finns i dag kommer inte att finnas för dem som beviljas sjukersättning i det reformerade systemet där sjukersättningen beskattas på samma sätt som andra förvärvsinkomster. Beräkningsmetoden för omvandling av nuvarande förtidspensioner har, för att följa riktlinjerna i prop. 1997/98:111, konstruerats så att nettoersättningen så långt som möjligt skall vara oförändrad, vilket innebär att denna grupp försäkrade kommer att få tillgodogöra sig effekterna av den nuvarande förmånliga beskattningen även i det reformerade systemet. Om SGA-reglerna skulle komma att ändras före ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet kan modellen för omvandling fortfarande användas eftersom konstruktionen utgår från relationen mellan SGA och det vanliga grundavdraget.

7.6 Särskild beräkning av justeringsbelopp för utlandsboende

Förslag: För den som vid omvandlingen är bosatt utomlands och får förtidspension som omfattas av bestämmelserna i lagen (1991:586) om inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) skall den *beräkningsmässiga garantiersättningen* utgöra skillnaden mellan en omvandlad bruttoersättning och den inkomstrelaterade sjukersättningen.

Den omvandlade bruttoersättningen utgörs av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det obeskattade beloppet. Bruttovärdet av det obeskattade beloppet utgör därvid kvoten mellan skattesatsen angiven i decimalform och talet 1 minskat med skattesatsen, likaledes angiven i decimalform.

Enligt de särskilda beskattningsregler som gäller för utlandsboende är förtidspension i form av folkpension och viss del av pensionstillskottet inte beskattat. Med folkpension avses också den del av utbetald ATP som medfört minskning av pensionstillskottet. Den ATP som inte reducerat pensionstillskottet beskattas med en särskild inkomstskatt på 25 procent. På samma sätt, med 25 procent, beskattas annan ersättning enligt lagen om allmän försäkring.

När tidigare beviljad förtidspension omvandlas till sjukersättning och garantiersättning fr.o.m. 2003 upphör folkpension och pensionstillskott som förmån vid långvarig och varaktigt nedsatt arbetsförmåga. De

nya förmånerna utges enligt lagen om allmän försäkring och blir därmed i sin helhet skattepliktiga enligt SINK. Några ändringar i den lagen är inte nödvändiga med anledning av omvandlingen av förtidspensionerna.

Motivet för att skattebefria de utomlands bosatta förtidspensionären för ett belopp som svarar mot grundskyddet var bland många andra skäldetsamma som föranlett ett förmånligare grundavdrag för här i landet bosatta förtidspensionärer. För att inte heller de utomlands boende förtidspensionärerna skall få sin nettopension sänkt när förtidspensionerna omvandlas till sjukersättning bör också dessa kompenseras för den skatteförmån som bortfaller vid omvandlingen. Eftersom skattebefrielsen för de utlandsboende är knuten till de faktiskt utgivna förmånerna uppkommer inte de effekter som uppstår vid partiella förmåner i systemet med SGA.

Här lämnas förslag på hur de utomlands bosatta förtidspensionärerna vid beräkningen av garantiersättningen skall kunna kompenseras för bortfallet av den förmånligare beskattningen av förtidspensionerna enligt SINK, dvs. hur justeringsbeloppet bör beräknas för denna grupp försäkrade.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen för de i Sverige bosatta utgör ett led i beräkningen av justeringsbeloppet och motsvarar i huvudsak garantiersättningen jämte bruttovärdet av SGA. På samma sätt bör bruttovärdet av skattebefrielsen beaktas vid framtagandet av en beräkningsmässig garantiersättning för de utomlands bosatta försäkrade. Eftersom de utomlands bosatta förtidspensionärerna inte har rätt till något grundavdrag och har en och samma skattesats påverkar detta beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen. Den omvandlade bruttoersättning utgörs därvid av den faktiska bruttoersättningen och bruttovärdet av det obeskattade beloppet.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen (BGE) kan beskrivas som formeln

$$\begin{aligned} \text{Brutto2} &= \text{Brutto1} + (T/(1-T)) * \text{det obeskattade beloppet} \\ \text{BGE} &= \text{Brutto2} - \text{IRE} \end{aligned}$$

där Brutto 1 står för bruttoersättning enligt nuvarande system (eventuella reduceringar som följd av 30-dels, 40-delsberäkning eller yrkesskadelivränta inberäknat), IRE för inkomstrelaterad ersättning och T för skattesatsen angiven i decimalform.

7.7 Omvandling av reducerade förtidspensioner

Förslag: Är ATP reducerad på grund av att den försäkrade inte kunnat tillgodoräknas erforderligt antal poängår för hel förmån, skall antagandeinkomsten vid omvandlingen av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning reduceras i motsvarande omfattning.

Förtidspension utges inte alltid med oavkortat belopp. Förmånen kan reduceras av flera olika anledningar, t.ex. genom att den försäkrade inte har varit bosatt i Sverige under erforderligt antal år för rätt till hel folkpension eller tillgodoräknats färre år med pensionspoäng än som krävs för oavkortad förmån. Den försäkrade kan också jämte förtidspension ha yrkesskadelivränta som enligt särskilda regler skall minska förtidspensionen.

Andelsberäknad ATP

De förtidspensionärer som inte har 30 år med pensionspoäng och som därför har haft sin ATP andelsberäknad föreslås också få antagandeinkomsten reducerad vid omvandlingen av förtidspensionen. Genom att vid omvandlingstillfället 30-delsberäkna antagandeinkomsten behövs inte några särbestämmelser för den inkomstrelaterade sjukersättningen vid beräkningen av garantiersättning och justeringsbelopp. Antagandeinkomsten multipliceras sedan med 0,64 på samma sätt som när det gäller oreducerad ATP för att få fram den inkomstrelaterade ersättningen. Andelsberäkningen behöver följaktligen inte följa med in i det reformerade systemet. Den reduktion som krävs görs istället på antagandeinkomsten.

Andelsberäknad folkpension

De förtidspensionärer som får sin förtidspension omvandlad vid införandet av det nya systemet kan förutom oavkortad folkpension uppbära såväl en 40-delsberäknad som en 30-delsberäknad folkpension i dagens system. Det nya grundskyddet kräver 40 bosättningsår för oavkortad ersättning. De tidigare förtidspensionärerna kommer i likhet med dem som beviljas sjukersättning efter ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem att få garantinivån 40-delsberäknad efter omvandlingen. Genom att den andelsberäknade folkpensionen kommer att

ingå som en komponent i den beräkningsmässiga garantiersättningen kommer såväl den 30-delsberäknade som den 40-delsberäknade folkpensionen att beaktas vid beräkningen av justeringsbeloppet. Effekterna av skillnaden i utformningen mellan dagens ersättningssystem och det föreslagna kommer därmed att beaktas vid beräkningen av totala ersättningen efter omvandlingen.

Livränta enligt lagen om yrkesskadeförsäkring (YFL)

Enligt nuvarande regler samordnas förtidspensionen med yrkesskadelivräntan genom minskning av förtidspensionen. Avdrag på pensionen görs med tre fjärdedelar av en egenlivränta. I första hand minskas ATP, i andra hand pensionstillskottet och i sista hand folkpensionens huvudförmån.

Har den försäkrade yrkesskadelivränta som skall reducera förtidspensionen skall detta i första hand påverka den inkomstrelaterade ersättningen. I modellen för beräkning av garantiersättning och justeringsbelopp vid omvandlingen av förtidspensionerna beaktas samtliga reduktioner som gjorts på de bruttoersättningar som utbetalats före omvandlingen oavsett orsak. Den reducering för yrkesskadelivränta som gjorts på pensionstillskottet och tilläggspensionen kommer därmed att beaktas vid beräkningen av såväl den omvandlade bruttoersättningen som den faktiska bruttoersättningen och den beräkningsmässiga garantiersättningen. Samma inverkan har ett avdrag på folkpensionens huvudförmån.

7.8 Samordning med arbetsskadelivränta

Förslag: Har den försäkrade vid ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet livränta enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) som samordnats med förtidspension skall arbetsskadelivräntan efter omvandlingen samordnas med sjukersättningen. Samordningen skall göras med den andel av sjukersättningen som svarar mot den andel av förtidspensionen som före omvandlingen föranlett samordning.

Arbetsskadelivräntan samordnas med sjukersättning efter korrigering med justeringsbeloppet. Livräntan utges med den del som överstiger sjukersättningen. Därutöver utges ett belopp, en bruttoförhöjning, som motsvarar skillnaden mellan sjukersättningen och förtidspensionen vid omvandlingstillfället.

Arbetskadeförväntningar

Om förtidspension och arbetskadeförväntning ersätter samma inkomstbortfall samordnas dessa förmåner. Samordningen med förtidspension innebär att förväntningen i regel endast betalas ut med den del som överstiger förtidspensionen. Om arbetskadeförväntningen endast täcker en del av det inkomstbortfall som ersätts genom förtidspensionen sker samordning med en mot inkomstbortfallet svarande andel av förtidspensionen. Detta innebär att arbetskadeförväntningen betalas ut med den del som överstiger den andel av förtidspensionen som skall samordnas med förväntningen. Motsvarande regler föreslås gälla även med ett nytt ersättningsystem vid långvarig och varaktig arbetsförmåga.

Utges förväntning samtidigt med förtidspension påverkar också den storleken av SGA. Detta innebär att förväntningen bör beaktas vid beräkningen av det justeringsbelopp som utgör SGA-kompensationen vid omvandlingen av förtidspensionerna till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Arbetskadeförväntningen ingår därför i den faktiska bruttoersättningen. Vid framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen reducerar även arbetskadeförväntningen den omvandlade bruttoersättningen.

Även efter omvandling av förtidspension till sjukersättning bör arbetskadeförväntningen samordnas med sådan sjukersättning som ersätter samma inkomstbortfall. Detta innebär att också den som har en arbetskadeförväntning som överstiger sjukersättningen berörs av SGA och bör kompenseras för effekterna av att SGA slopas i samband med ikraftträdandet av det nya sjukersättningssystemet. Sådan kompensation måste utgöra ett tillägg till förväntningen efter samordningen för att den inte skall förlora sitt värde vid samordningen.

Genom att – efter samordningen mellan arbetskadeförväntningen och den sjukersättning som med hänsyn till justeringsbeloppet kommer att betalas ut till den enskilde försäkrade efter omvandlingen – lägga till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan sjukersättning (inklusive justeringsbelopp) och förtidspensionen vid omvandlingstillfället, får den försäkrade samma nettoutfall efter omvandlingen som före denna. I praktiken innebär det att nettoeffekten av SGA i förhållande till förtidspensionen och förväntningen lyfts ut och läggs som en *bruttoförhöjning* till den samordnade förväntningen. Det får till följd att SGA-effekten för förtidspensionen vid den förväntning som utgavs vid omvandlingstillfället utges som en bruttoförmån till förväntningen. Därmed kommer också de negativa justeringsbelopp, som föranleds av att nettoutfallet med inkomstrelaterad sjukersättning och eventuell garantiersättning blivit högre än med tidigare förtidspension, att påverka beräkningen av kompensationen för bortfallet av SGA.

Samordningen mellan arbetsskadelivränta och sjukersättning efter omvandlingen kan beskrivas med hjälp av följande formel

$$\begin{aligned} \text{Bruttoförhöjning} &= \text{sjukersättning} - \text{förtidspension (vid omvandlingstillfället)} \\ \text{Samordnad livränta} &= \text{Arbetsskadelivränta} - \text{sjukersättning} + \text{bruttoförhöjning} \end{aligned}$$

där sjukersättning står för summan av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning efter korrigerig med justeringsbeloppet.

7.9 Förändringar efter omvandlingen

Förslag: Förändringar i de förhållanden som varit avgörande för storleken av justeringsbeloppet skall inte föranleda omräkning av detta belopp.

Sänkning eller höjning av sjukersättningsgraden medför att justeringsbeloppet bortfaller. Detta gäller även den bruttoförhöjning som utges som ett tillägg till arbetsskadelivränta efter samordning med den omvandlade sjukersättningen.

Avsikten är att omvandlingen av förtidspensioner sker vid ett enda tillfälle och att de framtida nivåerna bestäms vid detta tillfälle. De justeringsbelopp som då tas fram varierar bl.a. med kommunalskattesats och civilstånd och kan innebära såväl höjning som sänkning av garantiersättningen med syfte att uppnå ett oförändrat netto efter omvandlingen. Utgångspunkten är att senare inträffade förändringar i de förhållanden som rådde vid omvandlingstillfället inte bör föranleda omräkning av vare sig antagandeinkomsten eller justeringsbeloppet.

Justeringsbeloppet motsvarar värdet av SGA vid den förmån som den försäkrade har vid omvandlingstillfället. Det kan därför med visst fog hävdas att justeringsbeloppet är knutet till förmånens ersättningsgrad. Det förekommer dock att förutsättningarna för rätten till sjukersättning förändras. Om den försäkrades arbetsförmåga försämras eller förbättras och sjukersättningen med anledning av detta kommer att utges med högre eller lägre ersättningsgrad, torde det inte längre vara motiverat att utge kompensation för borttagandet av SGA. I det fall tidsbegränsad sjukersättning upphör och för en ny period utges med en annan ersättningsgrad bör också den nya ersättningen beräknas utan justeringsbelopp. Om den tidsbegränsade sjukersättningen däremot avlöses av ytterligare en period med samma ersättningsgrad eller övergår till att utges i form av en icke tidsbegränsad sjukersättning bör

justeringsbeloppet även i fortsättning få reglera ersättningens storlek. Även den bruttoförlöjning av arbetsskadelivräntan som utgör en kompensation för SGA bör hanteras på samma sätt.

8 Ålderspensionsrätt vid sjukersättning

8.1 Inledning

Storleken på hel förtidspension motsvarar enligt dagens regler i princip den ålderspension som en försäkrad skulle ha rätt till om ålderspensionen skulle ha betalats ut från och med den månad då han eller hon fyller 65 år. Samtidigt gäller att ålderspensionen för den som uppburit förtidspension i princip motsvarar förtidspensionen.

Beräkningen av dagens förtidspension och sjukbidrag är alltså i huvudsak knuten till vad som gäller för ålderspensioneringen. Reformeringen av ålderspensionssystemet innebär nya principer för såväl beräkning som finansiering.

I ålderspensionssystemet tillämpas livsinkomstprincipen. Den försäkrade tillgodoräknas i ålderspensionsrätt årligen ett belopp som motsvarar 18,5 procent av ett pensionsunderlag bestående av den pensionsgrundande inkomsten och eventuella pensionsgrundande belopp under året. Av pensionsunderlaget går 16 procent till den inkomstgrundade ålderspensionen (*inkomstpension*). Inkomstpensionen beräknas som summan av dessa årliga belopp, uppräknade med hänsyn till realinkomstutveckling, dividerad med ett s.k. delningstal som bestäms utifrån den genomsnittliga återstående livslängden vid pensionstillfället i den årskull som den försäkrade tillhör. Resterande belopp, dvs. 2,5 procent av pensionsunderlaget, avsätts till ett premiefondsyttem.

Någon koppling mellan förtidspension och ålderspension föreligger följaktligen inte längre. Reformeringen av ålderspensionssystemet har därför medfört att reglerna för ersättning och ålderspensionsrätt vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga måste förändras för dem som omfattas av det nya ålderspensionssystemet.

Reglerna om ålderspensionsrätt för förfluten tid, dvs. för tid före 1999 då viss del av ålderspensionsreformen trädde i kraft, är fastställda genom riksdagens beslut i anledning av prop. 1997/98:151 och återfinns i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP).

I avvaktan på en reformering av förtidspensionssystemet gäller vid förtidspension fr.o.m. 1999 en provisorisk lösning av frågan om ålderspensionsrätt, som innebär att en förtidspensionär tillgodoräknas ett särskilt pensionsgrundande belopp, beräknat med utgångspunkt i den antagandeanslag som fastställts för den försäkrade.

Ålderspensionsreglerna i sammanfattning finns i avsnitt 1.4.

Förtidspensionsutredningens förslag avseende ålderspensionsrätt för förtidspensionärer redovisas i avsnitt 1.5.2. Förtidspensionsutredningen ansåg att såväl den inkomstrelaterade ersättningen som garantibeloppet borde utgöra pensionsgrundande inkomst. Därutöver borde enligt utredningen också ett pensionsgrundande belopp motsvarande skillnaden mellan antagandeinkomsten och utgående ersättning ge ålderspensionsrätt.

Enligt uttalanden i prop. 1997/98:111 bör en försäkring för inkomstbortfall vid långvarig och varaktig nedsättning av arbetsförmågan också innefatta en försäkring mot uteblivet intjänande av ålderspensionsrätt. Antagandeinkomsten utgör en prognos om den förvärvsinkomst som den försäkrade kan antas ha tjänat in i framtiden om han eller hon inte blivit arbetsoförmögen. För den som uppbär hel inkomstrelaterad ersättning bör ålderspensionsrätten därför i ett reformerat förtidspensionssystem grundas på hela antagandeinkomsten.

8.2 Ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning

Förslag: Den som uppbär hel inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten efter avdrag för ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift. Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätten till sjukersättning upphör under året tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt på en tolfedel av antagandeinkomsten för varje månad som sjukersättning givits ut under året.

Den utbetalda ersättningen skall utgöra *pensionsgrundande inkomst* för ålderspension. Skillnaden mellan den del av antagandeinkomsten som utgör underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och den del av utbetald inkomstrelaterad sjukersättning som ingår i den pensionsgrundande inkomsten utgör *pensionsgrundande belopp*.

Ålderspensionsrätt tillgodoräknas den försäkrade fram till dess rätten till sjukersättning upphör, längst till den månad då den försäkrade fyller 65 år.

I avvaktan på en reformering av systemet för ersättning vid långvarig och varaktig nedsättning av arbetsförmågan gäller fr. o. m. 1999 en provisorisk lösning som innebär att en förtidspensionär tillgodoräknas ett särskilt pensionsgrundande belopp beräknat med utgångspunkt i den antagandepoäng som tillämpats vid beräkningen av förtidspensionen. Pensionsgrundande belopp vid förtidspension beräknas enbart för den som har förtidspension som beräknats med s.k. antagandepoäng. Det pensionsgrundande beloppet skall för varje månad, för vilken hel förtidspension har uppburits, motsvara en tolfedel av summan av det för året gällande förhöjda prisbasbeloppet och produkten av detta basbelopp och antagandepoängen. Kopplingen till prisbasbeloppet innebär att det pensionsgrundande beloppet prisindexeras.

Enligt det reformerade ålderspensionssystemet tillgodoräknas den som förvärvsarbetar årligen i ålderspensionsrätt ett belopp som motsvarar 18,5 procent av den del av förvärvsinkomsten som utgör pensionsgrundande inkomst under året.

Genom riksdagsbeslutet i anledning av prop. 1997/98:111 är det klarlagt att den som uppstår hel inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas en sammanlagd ålderspensionsrätt som motsvarar den antagna framtida förvärvsinkomsten som den räknas fram i det nya systemet. Den som drabbas av långvarig eller varaktig arbetsoförmåga bör nämligen inte komma i vare sig bättre eller sämre läge i ålderspensionshänseende än vad som skulle varit fallet om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Skälet för detta är att förtidspensionen i sig bör utgöra en försäkring såväl mot inkomstbortfallet under tiden fram till ålderspensionen som mot bortfallet av möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt. Detta innebär att ålderspensionsrätten inte enbart kan grundas på den utbetalda sjukersättningen utan att det framtida antagna inkomstbortfallet (antagandeinkomsten) utgör ett underlag som också bör generera rätt till ålderspension.

När det gäller utformningen av de regler som syftar till att tillgodose ålderspensionsrätt på den antagandeinkomst som ligger till grund för sjukersättningen är det en fördel om dessa nära ansluter till den uppbyggnad av regelverket som gäller för ålderspensionssystemet i övrigt.

Utöver förvärvsinkomster ger även socialförsäkringsersättningar som träder i stället för förvärvsinkomster, t.ex. sjukpenning, rätt till ålderspension. De ersättningar som kan läggas till grund för ålderspensionsrätt finns särskilt angivna i LIP.

Pensionsrätten i det reformerade ålderspensionssystemet grundas huvudsakligen på *pensionsgrundande inkomst*. Förtidspension, vård av små barn, pliktjänstgöring och studier med studiemedel skall enligt särskilda regler också grunda ålderspensionsrätt. Sådan ålderspensions-

rätt grundas på fiktiva inkomster genom särskilt fastställda *pensionsgrundande belopp*.

I den nuvarande provisoriska lösningen tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt vid förtidspension uteslutande genom ett pensionsgrundande belopp. I överensstämmelse med den uppbyggnad av regelverket som gäller för ålderspensionssystemet i övrigt bör emellertid i framtiden, i likhet med vad Förtidspensionsutredningen föreslagit, utbetald sjukersättning utgöra *pensionsgrundande inkomst*. När det gäller samordning med andra förmåner, som utgör pensionsgrundande inkomst, underlättar det om också utbetald sjukersättning utgör pensionsgrundande inkomst.

Den antagandeinkomst som föreslås utgöra underlag för beräkning av sjukersättning beräknas på inkomster före avdrag för allmän pensionsavgift. För att ålderspensionsrätten skall grundas på ett underlag som så nära som möjligt ansluter till pensionsgrundande inkomst för förvärvsarbete, bör antagandeinkomsten justeras med avseende på allmän pensionsavgift om sju procent av antagandeinkomsten.

För att hela antagandeinkomsten skall ge rätt till ålderspension bör ett belopp motsvarande skillnaden mellan den pensionsgrundande inkomsten och antagandeinkomsten, efter justering enligt ovan, tillgodoräknas den försäkrade som pensionsgrundande *belopp*. Även då sjukersättningen samordnats med yrkesskadelivränta (som inte är pensionsgrundande) eller arbetsskadelivränta utgör denna antagna inkomst den garanterade ramen för den totala ålderspensionsrätten.

Vid partiell förmån bör ålderspensionsrätten beräknas på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätt till sjukersättning upphör eller uppkommer under året bör detta på samma sätt få påverka ålderspensionsrätten. En tolfte del av underlaget för ålderspensionsrätten bör därvid tillgodoräknas den försäkrade för varje månad som sjukersättning utbetalats under året. Detta bör även gälla då sjukersättning upphör med anledning av att den försäkrade uppnår 65 års ålder.

Eftersom förvärvsinkomsterna statistiskt sett i genomsnitt har en stagnerande eller fallande utveckling för personer som närmar sig slutet av den förvärvsaktiva perioden, uppkommer frågan om ålderspensionsrätt bör tillgodoräknas den försäkrade på hela antagandeinkomsten ända fram till dess han eller hon fyller 65 år eller om ålderspensionsrätt från och med 60 års ålder endast bör tillgodoräknas den försäkrade på sjukersättningsbeloppet på sätt som Förtidspensionsutredningen föreslagit.

En viss risk för överkompensation kan föreligga. Det är dock tveksamt om en genomsnittligt stagnerande eller fallande inkomstutveckling för äldre försäkrade kan motivera en generell sänkning av ålderspensionsunderlaget med cirka 35 procent för alla som fyllt 60 år. Vid

konstruktionen av de i denna departementspromemoria föreslagna reglerna för beräkning av antagandeinkomsten har ramtidens längd anpassats efter den typiska inkomstkarriären under förvärvsaktiv tid. Förslaget innebär att ramtiden successivt minskar med åldern, vilket medför att tidigare mindre representativa inkomster inte kommer att få alltför stort genomslag. Indexeringsmetoden för antagandeinkomsten bör på samma sätt kunna anpassas så att den återspeglar en genomsnittlig inkomstutveckling för äldre. Detta får anses utgöra en tillräcklig anpassning till den genomsnittliga utvecklingen över tid. Det saknas därmed anledning att avvika från en enhetlig lösning där antagandeinkomsten utgör ramen för den inkomst som bör ge ålderspensionsrätt.

8.3 Ålderspensionsrätt för garantiersättning

Förslag: Garantiersättningen skall inte grunda rätt till ålderspension. Garantiersättningen skall därför inte ingå i den pensionsgrundande inkomsten.

Den som har en inkomstrelaterad ersättning som är lägre än garantinivån på 2,4 prisbasbelopp får en utfyllnad upp till denna garanterade nivå. Om den försäkrade helt saknar inkomstrelaterad ersättning föreslås i avsnitt 6.5.3 att sjukersättningen utges i form av garantiersättning som motsvarar garantinivån.

I prop. 1997/98:111 och vid riksdagsbehandlingen av denna behandlas inte frågan om garantiersättning bör utgöra pensionsgrundande inkomst närmare. Frågan bör enligt propositionen övervägas i den fortsatta beredningen.

När socialförsäkringslagen träder i kraft den 1 januari 2001 delas socialförsäkringen upp i en del som omfattar förmåner som är beroende av förvärvsarbete i Sverige och en annan del där rätten till förmån grundas på bosättning i Sverige. Bosättningsbaserade förmåner omfattar i princip ersättningar för olika kostnader och rena bidrag. Dit räknas förmåner som ges med garantibelopp. Att inkomstbortfallsförsäkringar ges i arbetslandet har ansetts naturligt, i vart fall om de ges ut för kortare tid. Anspråk på ersättning för större kostnader och regelbundna bidrag för vissa utgifter bör vila på bosättningslandet, eftersom sådana ersättningar ofta finansieras med skattemedel och grundprincipen är att man beskattas i bosättningslandet.

Utifrån de principer som varit vägledande vid utformningen av socialförsäkringslagen kan garantiersättningen betraktas som ett bidrag. Detta utgör dock inte i sig något hinder mot att i fråga om garantier-

sättningen använda sig av en liknande lösning som för den inkomstrelaterade sjukersättningen när det gäller utformningen av reglerna om ålderspensionsrätt. I ålderspensionssystemet finns nämligen redan sådana undantag. Även andra socialförsäkringsersättningar som kan betecknas som bidrag, t.ex. vårdbidrag, kan grunda ålderspensionsrätt. Syftet bakom vårdbidraget har främst varit att kompensera föräldrarna för det inkomstbortfall som uppkommer i de fall de tvingas att inskränka sin arbetstid för att vårda barnet. I sådana fall kommer vårdbidraget att i praktiken utgöra en kompensation för inkomstbortfall.

Genom att garantiersättningen liksom t.ex. vårdbidraget kan sägas utgöra en kompensation för att den försäkrade är förhindrad att skaffa sig en förvärvsinkomst kan det med visst fog hävdas att den har inslag av ersättning för inkomstbortfall. Detta utgör ett skäl för att sjukersättning i form av garantiersättning bör grunda rätt till ålderspension.

Avgörande för den uppbyggnad av reglerna som väljs bör vara den principiella synen på garantiersättningen. Om garantiersättningen huvudsakligen är att betrakta som en del av inkomstbortfallsförsäkringen, dvs. en ersättning som träder i stället för de förvärvsinkomster som till följd av medicinska skäl inte kunnat tjäna in av den försäkrade, bör sjukersättningen – även när den utges i form av garantiersättning – utgöra en försäkring mot bortfallet av möjligheten att tjäna in ålderspensionsrätt.

Från administrativ synpunkt ter det sig enklare att vid beräkning av underlaget för ålderspensionsrätt inte behöva skilja på i vilken form ersättning utges. Särskilt betydelsefullt blir det om den enskilde förutsätts erlägga allmän pensionsavgift på de inkomster, bl.a. inkomstrelaterad sjukersättning, som utgör underlag för pensionsgrundande inkomst. Allmän pensionsavgift kan då debiteras på hela sjukersättningsbeloppet. Om hela den utbetalda sjukersättningen kan ingå i den pensionsgrundande inkomsten krävs således inga särregler för beräkning av ålderspensionsrätt på denna form av beskattningsbar social ersättning.

Ålderspensionsreformen har inneburit att den tidigare kopplingen mellan ålderspension och förtidspension har försvunnit. Med det reformerade ålderspensionssystemet gick dagens förtidspensionär förlustig en ålderspensionsrätt som fanns i ATP-systemet. Den innebar att den förtidspension som utgavs i regel också var den ålderspension som avlöste förtidspensionen. De reformerade systemen för förtids- respektive ålderspension ger inte utrymme för någon sådan lösning.

En utgångspunkt för ålderspensionsreformen är att förvärvsinkomster och därmed likställda inkomster som tidigare varit pensionsgrundande skall vara det i det reformerade ålderspensionssystemet. Med nuvarande förtidspensionssystem, där förtidspensionen är en

tidigarelagd ålderspension saknades det anledning att göra förtidspensionen pensionsgrundande. Med det här framlagda förslaget till ett nytt ersättningsystem får frågan om ålderspensionsrätt på ersättning vid långvarig och varaktig arbetsförmåga en annan aktualitet.

Livsinkomstprincipen i det reformerade ålderspensionssystemet innebär att förvärvsinkomsterna under i princip hela livet skall inverka på ålderspensionen. Det är därför än mer befogat att socialförsäkringsersättningar som träder i stället för arbetsinkomster i framtiden tillåtas ge rätt till ålderspension. Detta gäller även för den som har sjukersättning under hela eller perioder av sitt liv.

Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen krävs minst ett trettio år med enbart garantiersättning för att den som inte genom förvärvsarbete tjänat in någon ytterligare pensionsrätt skall få ett reellt utbyte av ålderspensionsrätten på garantiersättningen. Däremot kan ålderspensionsrätt på garantiersättningen medföra att senare arbetsinkomster får betydelse för storleken av ålderspensionen för den som efter en längre tid med sjukersättning börjar förvärvsarbete.

Den som haft enbart garantiersättning från 19 års ålder och som vid 30 års ålder kan börja arbeta med en genomsnittlig årsinkomst om 150 000 kronor får drygt 16 000 kronor mer om året i ålderspension om garantiersättningen genererar ålderspensionsrätt än om den inte gör det. Den som har garantiersättning från 30 års ålder och som börjar arbeta vid 45 års ålder med samma inkomst får utan ålderspensionsrätt på garantiersättningen inte mer än garantipension från ålderspensionssystemet. Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen hade ålderspensionen blivit nära 16 000 kronor högre om året.

Under förutsättning att sjukersättningen i sin helhet garanterat den årliga pensionsrätten kan det i ålderspensionshänseende vara lönande för den som återfår hela eller en del av arbetsförmågan att söka sig ut i förvärvslivet. Detsamma gäller för dem som uppbär partiell sjukersättning och som förenar en låg inkomstrelaterad ersättning med ett visst mått av förvärvsarbete.

En försäkrad med hel sjukersättning i form av enbart garantiersättning från 29 års ålder får inte mer än garantipension trots att denne vid 40 års ålder börjar ett halvtidsarbete med 75 000 kronor i årsinkomst och uppbär halv garantiersättning. Med ålderspensionsrätt på garantiersättningen hade ålderspensionen blivit drygt 15 000 kronor högre.

Även den som förlorar sin arbetsförmåga innan inkomstutvecklingen hunnit ta fart skulle genom ålderspensionsrätt på garantiersättningen få visst utbyte av sina förvärvsinkomster i ålderspensionssystemet.

Frågan om ålderspensionsrätt på garantiersättningen måste dock vägas mot kostnaderna för denna rätt. Ålderspensionsrätt på garantiersättningen innebär att statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent skall

erläggas på det beloppet för att täcka kostnaden för ålderspensionsrätten. Denna utgift måste ses i skenet av de samlade utgifterna för det reformerade förtidspensionssystemet. Vid en sådan bedömning bör även de demografiska effekterna på antalsutvecklingen vägas in. Vid en sammantagen bedömning har det därvid bedömts att den utgiften inte ryms inom de ekonomiska ramarna för ett reformerat förtidspensionssystem.

Det är dock relativt få försäkrade som blir helt beroende av garantiersättning i mer än 30 år. Det övervägande flertalet försäkrade som på grund av långvarig eller varaktig arbetsoförmåga tillerkänns förtidspension är över 50 år vid pensionsfallet. Det saknas anledning att anta att detta mönster nämnvärt kommer att förändras i framtiden. För de flesta personer över 50 år kommer garantiersättningen att utbetalas endast som en mindre utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen. I praktiken innebär ålderspensionsrätt på garantiersättningen också att garantiersättningen påverkar den försäkrades ålderspensionsrätt endast till den del den överstiger antagandeinkomsten.

8.4 Ålderspensionsrätt efter omvandling av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning

Förslag: Förtidspension som omvandlats till inkomstrelaterad sjukersättning skall ge ålderspensionsrätt på ett sätt som svarar mot vad som gäller för nybeviljade sjukersättningar.

Den som får hel inkomstrelaterad sjukersättning vid omvandlingen tillgodoräknas ålderspensionsrätt på hela antagandeinkomsten reducerad med ett belopp motsvarande avdrag för allmän pensionsavgift.

Vid partiell förmån beräknas ålderspensionsrätten på motsvarande andel av antagandeinkomsten. Om rätten till sjukersättning upphör under året tillgodoräknas den försäkrade ålderspensionsrätt på en tolfedel av underlaget för varje månad som sjukersättning givits ut under året.

Utbetald ersättning i form av inkomstrelaterad sjukersättning skall därvid utgöra pensionsgrundande inkomst.

Skillnaden mellan antagandeinkomsten, reducerad med belopp som motsvarar allmän pensionsavgift, och den pensionsgrundande inkomsten utgör pensionsgrundande belopp.

Ålderspensionsrätt beräknad på detta sätt tillgodoräknas för tid från och med ikraftträdandet av de nya reglerna.

Avsnitt 7 innehåller en utförlig beskrivning av den tekniska omvandlingen av förtidspensionerna för dem som uppbär förtidspension före ikraftträdandet av det nya systemet. Denna omvandling innebär att förtidspension omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garanti-ersättning. Utformningen av ålderspensionsrätten på de nya omvandlade ersättningarna bör ansluta till vad som gäller för sådana sjukersättningar som beviljas efter ikraftträdandet.

Som framgår av ovan nämnda avsnitt innebär omvandlingen av ATP till *inkomstrelaterad sjukersättning* att man utgår från den medelpensionspoäng som tillämpats vid beräkningen av förtidspension i form av tilläggspensionen. Med hjälp av denna räknas ett inkomstunderlag, dvs. en antagandeinkomst, fram genom att talet ett läggs till medelpensionspoängen, varefter poängtalet multipliceras med prisbasbeloppet. Den på detta sätt framräknade sjukersättningen kan framgent behandlas på samma sätt som inkomstrelaterad sjukersättning som beviljats enligt det nya regelsystemet.

Medelpensionspoängen grundas på genomsnittet av den försäkrades tidigare faktiska och framtida antagna inkomster. Den antagandeinkomst som tagits fram med hjälp av medelpensionspoängen motsvarar i princip den antagandeinkomst som kommer att beräknas enligt de nya reglerna. Ålderspensionsrätt bör således – i likhet med vad som gäller för nybeviljad sjukersättning – tillgodoräknas den försäkrade på antagandeinkomsten. Liksom ifråga om antagandeinkomst beräknad efter ikraftträdandet bör också ålderspensionsrätten beräknas på denna inkomst efter reducering av ett belopp motsvarande allmän pensionsavgift på inkomsten.

8.5 Ålderspensionsrätt då ersättning inte betalas ut

Förslag: Den som har vilande sjukersättning tillgodoräknas inte ålderspensionsrätt på den andel av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen.

Den 1 januari 2000 har regler om rätt till vilande förtidspension trätt i kraft. Reglerna innebär dels en möjlighet att under en kortare tid, högst tre månader, få arbeta samtidigt som förtidspension betalas ut, dels en möjlighet till vilandeförklaring av förtidspensionen helt eller delvis under viss tid. Under en begränsad tid om ett år är det möjligt att fritt få pröva arbetsförmågan i ett eller flera olika arbeten och i olika omfattning utan att rätten att återfå förtidspensionen i samma omfattning som tidigare påverkas. Efter de första tolv månaderna av förvärvsarbete skall den försäkrade kunna ha förtidspensionen vilande under ytterligare 24 kalendermånader. Under den tiden upphör inte det ursprungliga beslutet om rätt till pension. Om den försäkrade under denna tid anmäler att han eller hon åter önskar få tillbaka pensionen skall det emellertid vara möjligt att efter prövning minska eller dra in pensionen om utredning visar att arbetsförmågan har förbättrats väsentligt. Möjlighet att ha vilande förtidspension omfattar såväl den som har anställning som den som arbetar i egen förvärvsverksamhet. Rätt till vilande förtidspension omfattar även den som uppbär sjukbidrag. Dessa regler föreslås bli överförda till det reformerade ersättningsystemet.

I de fall sjukersättning har förklarats vilande skall ersättning inte betalas ut för den tid som vilandeförklaringen avser. Sjukersättning skall kunna vara vilande helt, till tre fjärdedelar, halvt eller till en fjärdedel.

Under den tid då sjukersättning inte utbetalas efter ett beslut om vilandeförklaring ersätter normalt sett en förvärvsinkomst den tidigare sjukersättningen. Denna ingår i den pensionsgrundande inkomsten. Även om förvärvsinkomsten understiger den del av antagandeinkomsten som svarar mot den vilande ersättningen bör då inte något pensionsgrundande belopp tillgodoräknas den försäkrade för den delen.

8.6 Tidpunkt för uttag av ålderspension

Förslag: Den som uppbär sjukersättning skall i likhet med vad som gäller för de förvärvsverkamma ha möjlighet att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att förlora rätten till sjukersättningen.

Enligt nuvarande regler föreligger inte rätt till förtidspension om en försäkrad uppbär hel ålderspension. Anledningen till detta är att förtidspensionen beräknas enligt samma principer som ålderspension och att den i realiteten är en tidigarelagd ålderspension. En försäkrad som uppbär tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ålderspension har därför inte rätt till mer än en fjärdedels, halv respektive tre fjärdedels förtids-

pension. Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, varför storleken av ålderspensionen är beroende av pensionsbehållningen och delningstalet, dvs. det förväntade antalet återstående levnadsår för den årskull som den försäkrade tillhör. En ålderspension som tas ut vid den tidigast möjliga tidpunkten, dvs. vid 61 års ålder, innebär en lägre behållning som troligtvis skall fördelas på fler år än den ålderspension som tas ut när den försäkrade är äldre.

Uttag av inkomstpension och premiepension i ålderspensionssystemet får ske tidigast från och med 61 års ålder. Uttag av garantipension får ske tidigast från och med 65 års ålder. Det är i detta sammanhang också värt att nämna att garantipensionen alltid beräknas som om inkomstpension börjat lyftas först vid 65-års månaden. Detta innebär att den lägre inkomstpension som blir följd av ett uttag före 65 års ålder inte kompenseras med garantipension.

Frågan om förtidspension helt eller delvis skall kunna utges jämtes med inkomstpension respektive premiepension från ålderspensionssystemet från och med 61 års ålder hänger samman med hur det skulle ha förhållit sig om den försäkrade inte hade haft förtidspension utan hade varit förvärvsverksam. Om den som uppbär sjukersättning så långt möjligt bör jämföras med övriga grupper i samhället bör det också vara möjligt för dem att välja att ta ut ålderspension från och med 61 års ålder utan att gå miste om den försörjning som täcks genom sjukersättningen. Genom att konstruktionen av ålderspensionssystemet innebär en direkt koppling mellan uttag och behållna ålderspensionsrätt torde det inte annat än i undantagsfall vara förenligt med den enskildes intresse att börja lyfta ålderspension vid tidigare tidpunkt än den då rätten till sjukersättning upphör, dvs. vid 65 års ålder.

8.7 Finansiering av ålderspensionsrätt grundad på sjukersättning

8.7.1 Bakgrund

Förmånerna i det svenska socialförsäkringssystemet finansieras huvudsakligen genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter samt allmänna skattemedel. Fram till 1998 finansierades såväl förtidspension som ålderspension med arbetsgivaravgifter och egenavgifter i form av folkpensionsavgift och ATP-avgift.

Sedan införandet av det reformerade ålderspensionssystemet fr.o.m. 1999 finansieras ålderspensionssystemet genom *ålderspensionsavgift* och allmänna skattemedel. Förtidspensionssystemet finansieras genom *sjukförsäkringsavgift* och allmänna skattemedel.

Ålderspensionssystemet utgör numera ett såväl lagtekniskt som finansiellt, från andra socialförsäkringsgrenar, avskilt system. En bärande princip för det reformerade ålderspensionssystemets finansiering är att varje inkomst som grundar rätt till ålderspensionsrätt skall finansieras med en ålderspensionsavgift. Avgifterna till ålderspensionssystemet är avsedda att täcka kostnaderna för pensionsrätten. Avgifterna utgör 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Arbetsgivare och egenföretagare erlägger 10,21 procentandelar i form av arbetsgivaravgift och egenavgift på förvärvsinkomster. För de fall då den pensionsgrundande inkomsten inte är inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete har det krävts att det tillskapas en motsvarighet till arbetsgivaravgift och egenavgift. På beskattningsbara sociala ersättningar erlägger därför staten lika mycket i form av *statlig ålderspensionsavgift*.

Till en del sker finansiering av ålderspensionen genom *allmän pensionsavgift* som betalas av den enskilde. Detta har lett till att i princip alla förvärvsinkomster och beskattningsbara sociala ersättningar som träder i stället för förvärvsinkomster och som är pensionsgrundande medför en skyldighet för den enskilde att betala allmän pensionsavgift.

För sådana ålderspensionsrätter som inte motsvaras av faktiska inkomster (t.ex. barnår och plikttjänstgöring) finns ett system med särskilt angivna pensionsgrundande belopp som endast har till funktion att bilda underlag för beräkning av ålderspensionsrätt och avgift. Avgiften utgår därvid alltid i form av statlig ålderspensionsavgift med 18,5 procent på underlaget.

Den *preliminära lösning* som valts i fråga om ålderspensionsrätt för förtidspensionärer med tilläggspension innebär att förtidspensionerna för närvarande inte är pensionsgrundande inkomst. Förtidspensionärerna erlägger därför inte allmän pensionsavgift. Istället utgör hela den framtagna antagandeinkomsten pensionsgrundande belopp och avgiften till ålderspensionssystemet på 18,5 procent betalas av staten i form av statlig ålderspensionsavgift. Statens utgift för ålderspensionsavgift finansieras delvis genom arbetsgivar- eller egenavgift i form av sjukförsäkringsavgift (motsvarande den faktiska ersättningen) och delvis genom allmänna skattemedel (motsvarande skillnaden mellan antagandeinkomst och faktisk ersättning).

I denna departementspromemoria föreslås att inkomstrelaterad sjukersättning skall grunda rätt till ålderspension. Detta innebär att avgifter som motsvarar 18,5 procent av det belopp som avses utgöra underlaget för ålderspensionsrätten måste betalas in till ålderspensionssystemet.

Enligt den struktur som finns i ålderspensionssystemet skall den enskilde erlägga allmän ålderspensionsavgift på förvärvsinkomster och

sådana sociala ersättningar som utgör pensionsgrundande inkomst. För hela denna avgift har den försäkrade haft rätt att göra avdrag vid beskattningen av inkomsten. Numera har den hela avdragsrätten reducerats till 75 procent i utbyte mot att skatten reducerats med 25 procent av avgiften på det sätt som beskrivs längre fram i detta avsnitt.

8.7.2 Avgift till ålderspensionssystemet

Förslag: Staten skall betala hela avgiften till ålderspensionssystemet genom en statliga ålderspensionsavgift på 18,5 procent beräknad på underlaget för ålderspensionsrätten, dvs. antagandeinkomsten reducerad med ett belopp som motsvarar allmän pensionsavgift på detta underlag, i avvaktan på att den skattereform som syftar till en kompensation för uttag av allmän pensionsavgift genomförs fullt ut.

En grundprincip i ålderspensionssystemet är att den som har förvärvsinkomster själv svarar för en del av avgifterna till den ålderspension han eller hon arbetar ihop. Med denna princip är det naturligt att även sådana beskattningsbara ersättningar som kompenserar för bortfallet av en förvärvsinkomst behandlas på samma sätt som förvärvsinkomster. En ersättning för inkomstbortfall ingår som regel bland sådana ersättningar som bildar underlag för pensionsgrundande inkomst. På samma sätt bör också inkomstrelaterad sjukersättning ingå i underlaget för pensionsgrundande inkomst. På sådana ersättningar betalar den enskilde allmän pensionsavgift med sju procent och arbetsgivaren eller staten erlägger 10,21 procent.

Det pensionsgrundande *beloppet*, som utgör skillnaden mellan den pensionsgrundande *inkomsten* (i detta fall sjukersättningen) och antagandeinkomsten minskad med allmän pensionsavgift, grundar sig inte på en faktisk inkomst. På det pensionsgrundande beloppet bör staten följaktligen stå för hela avgiften, dvs. 18,5 procent, till ålderspensionssystemet. En utformning av avgiftsstrukturen vid sjukersättning, som innebär att den enskilde erlägger allmän pensionsavgift på utbetald ersättning och staten står för resterande avgifter till ålderspensionssystemet, bidrar till att förstärka logiken och tydligheten i ålderspensionssystemet.

Den allmänna pensionsavgiftens inverkan på ersättningsnivåerna

Försäkrade erlägger allmän pensionsavgift och får dra av denna i samband med beskattningen av de pensionsgrundande inkomsterna.

Den logiska lösningen vad avser avgiftsstrukturen, dvs. att den försäkrade betalar allmän pensionsavgift på sjukersättningen, innebär att kompensationsnivån (dvs. den andel av antagandeinkomsten som utgör den faktiska sjukersättningen) måste höjas om nettoutfallet för individen skall bli densamma.

Införande av en allmän pensionsavgift på sjukersättningen kommer givetvis också att påverka de cirka 425 000 förtidspensionärer som redan finns i systemet och som får sina förtidspensioner omvandlade till sjukersättning vid reformens ikraftträdande. Även för dessa bör kompensationsnivån höjas om utfallet för individen skall bli detsamma. I prop. 1997/98:111 anges att den inkomstrelaterade sjukersättningen vid hel förtidspension bör utgöra cirka 65 procent av den uppskattade inkomsten. Med en sådan utgångspunkt måste kompensationsnivån höjas med cirka fyra procentenheter för att nettoersättningen skall förbli oförändrad.

Skattereformen

År 2000 har ett första steg tagits i en skattereform med bl.a. kompensation för uttaget av allmän pensionsavgift. Avsikten är att avdraget för allmän pensionsavgift avskaffas stegvis med en fjärdedel varje år med början 2000. Genom en statlig skattereduktion med samma belopp som avgiften neutraliseras marginaleffekterna i skatteskiten. För att reformen skall ha avsedd effekt krävs det dock att den försäkrades skatt före skattereduktionen uppgår till ett belopp som överstiger den debiterade pensionsavgiften. För 2000 innebär det att avdraget för allmän pensionsavgift minskar med en fjärdedel av avgiften.

Den skatteomläggning som inleds 2000 påverkar möjligheten att nu föreslå att förtidspensionärerna själva skall betala allmän pensionsavgift.

Ett reformerat förtidspensionssystem måste införas senast 2003. Förslagen i denna departementspromemoria läggs samma år som det första steget i skattereformen tas, en skattereform som enligt planerna skall vara genomförd samtidigt som det reformerade systemet för ersättning vid långvarig och varaktig arbetsoförmåga föreslås träda i kraft (år 2003). Att anpassa kompensationsnivån för dem som uppbär sjukersättning till de delar av en skattereform som ännu inte är beslutade, ger upphov till ett antal komplikationer.

Ett förslag om ersättningsnivåer, som innebär att den försäkrades disponibla inkomst inte påverkas av ett avgiftsuttag, medför att den försäkrade måste kompenseras för allmän pensionsavgift genom att ersättningsnivåerna justeras att motsvara effekterna på avdragsrätten i skattereformen. Det är inte möjligt att för närvarande bedöma hur långt skattereformen kommit vid ikraftträdandet av ett nytt sysselsättnings-system. Någon automatik som kopplar ersättningsnivåerna till skattereformen är vare sig lämplig eller möjlig att konstruera.

Det saknas således förutsättningar att för närvarande lägga ett definitivt förslag om vilken ersättningsnivå för inkomstrelaterad sjukersättning som skall gälla om de försäkrade skall erlägga allmän pensionsavgift till det reformerade ålderspensionssystemet.

Det kan konstateras att valet av lösning inte nämnvärt påverkar det ekonomiska utfallet för den försäkrade under förutsättning att ersättningsnivån kan anpassas till skattereformen. Det har närmast principiell och strukturell betydelse att avgiftsstrukturen är likartad i hela ålderspensionssystemet. Avvikelse från den avgiftsstruktur som gäller i det reformerade ålderspensionssystemet bör i möjligaste mån undvikas. Det är emellertid av stor vikt att de samlade kostnaderna för ett nytt sjukersättningssystem kan överblickas. Detta utgör ett tungt vägande skäl för att ta ett samlat grepp om avgiftsstrukturen när det gäller ålderspensionsrätt vid sjukersättning först när den planerade skattereformen har genomförts i alla steg eller när avgiftsstrukturen inom ålderspensionssystemet fått sin slutliga utformning. I avvaktan på detta bör avgifterna till ålderspensionssystemet tas ut genom en statlig ålderspensionsavgift om 18,5 procent på såväl utgiven ersättning som pensionsgrundande belopp.

9 Samordning av sjukersättning med andra förmåner

9.1 Inledning

Enligt gällande bestämmelser samordnas förtidspension med vissa andra förmåner. Sådan samordning kan innebära antingen att förtidspensionen reducerar en annan förmån eller att den reduceras av en annan förmån. I detta avsnitt lämnas förslag till hur sjukersättningen i ett reformerat system bör samordnas med andra förmåner. De förmåner som är aktuella för samordning med sjukersättning är i första hand arbetsskadelivränta och sådan yrkesskadelivränta som utges enligt äldre lagstiftning.

Alltsedan införandet av det offentliga pensionssystemet har det vid sidan av detta förekommit författningar om obligatorisk försäkring för dem som i sin yrkesutövning m.m. riskerar att drabbas av olycksfall som leder till bestående förlust eller nedsättning av arbetsförmågan eller till dödsfall. Ersättning på grund av sådan försäkring är således avsedd att täcka bl.a. bortfall av arbetsinkomst och ersättningen utbetalas i sådant fall i form av livränta. Det har regelmässigt ansetts att en överkompensation uppstår om en pensionsberättigad jämte en sådan ersättning får uppbära pensionen ograverad. Pension och livränta har därför på olika sätt samordnats, dvs. förekomsten av livränta har föranlett reducering av pension eller tvärtom.

Skador som inträffat den 1 juli 1977 eller senare regleras i huvudsak genom lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och lagen (1976:265) om statligt personskadeskydd. I fråga om ersättning för skador som inträffat dessförinnan kan dock 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 alltjämt regleras enligt bestämmelserna i denna författning. Till följd härav utbetalas alltjämt eller kan framdeles komma att utbetalas ersättningar enligt ett stort antal, i de flesta fall upphävda, författningar om obligatorisk försäkring för yrkesskador eller motsvarande. Huvuddelen av

dessa är livräntor som utges enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Samlingsbegreppet för de aktuella livräntorna har därför kommit att bli yrkesskadelivräntor.

9.2 Samordning med yrkesskadelivräntor

9.2.1 Gällande bestämmelser

I 17 kap. 2 § AFL regleras den samordning som i dag förekommer mellan yrkesskadelivräntor och pensioner. Enligt lagrummet skall även livräntor som utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring samt livräntor som utges till personer på grund av enskilda regeringsbeslut samordnas med pension.

Vid införandet av AFL ansågs att reduktion av yrkesskadeersättningarna, såvitt avsåg äldre skadefall, inte lagligen kunde ske genom retroaktiv ändring av den yrkesskadeförsäkringslagstiftning som gällde vid skadans inträffande. Samordningsbestämmelsen i AFL bygger därför på, som nämnts, reduktion av pensionen.

När det gäller samordning mellan yrkesskadelivränta och förtidspension föreskrivs i nyss nämnda lagrumms andra stycke att folkpension, dvs. både folkpensionens huvudförmån och pensionstillskott, och tilläggspension enligt huvudregeln skall minskas med tre fjärdedelar av en egenlivränta. Om den pensionsberättigade uppbär partiell förtidspension får minskningen av pensionen ske endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges. Avdrag på tilläggspension får vidare endast göras om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffade.

Minskningen skall i första hand göras på tilläggspensionen, i andra hand på pensionstillskottet och i sista hand på folkpensionen. Avdrag på tilläggspension får vidare endast göras om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. I fråga om förtidspension gäller dessutom att avdrag på partiell pension får göras endast om skadan inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen börjat utbetalas.

Den pensionsberättigade är dock, såvitt avser förtidspension alltid berättigad att behålla en fjärdedel av den folkpension som ”annars skulle ha utgått”. Sistnämnda regel och bestämmelserna om pensionsstillskott har i praxis tillämpats så att pensionstillskott beräknats utifrån den tilläggspension som faktiskt betalas ut. Detta innebär att pensionsstillskottet beräknas utifrån det belopp tilläggspensionen uppgår till efter det att den samordnats med yrkesskadelivräntan. Den pensions-

berättigade får behålla en fjärdedel av det sammanlagda beloppet av det på detta sätt beräknade pensionstillskottet och folkpensionen, vilket i många fall innebär en begränsad samordning. I de fall tilläggs-pensionen även efter samordningen är så hög att pensionstillskott inte utges, så är den pensionsberättigade dock endast garanterad att få behålla en fjärdedel av folkpensionen.

Minskning av pension skall även ske då livräntan helt eller delvis bytts ut mot engångsbelopp.

Förekomsten av en yrkesskadelivränta påverkar inte huruvida en förtidspension beräknas med antagandepoäng eller inte. Detta bestäms alltså enbart genom reglerna i AFL. Om en person tillerkänts yrkesskadelivränta och till följd av skadan förtidspensionerats kan han eller hon beviljas både en hög livränta och en relativt hög tilläggs-pension.

Yrkesskadelivräntor utgör inte pensionsgrundande inkomst. Enligt 23 § i promulgationslagen till AFL kan tilläggs-pension i form av förtidspension inte utges i anledning av pensionsfall som inträffat före den 1 januari 1962. Sålunda har personer som skadats före detta datum inte kunnat erhålla någon antagandepoängberäknad förtidspension om de förtidspensionerats på grund av ifrågavarande skada.

Utformningen av reglerna för samordning mellan pension och yrkesskadelivräntor m.m. bestämdes i huvudsak av å ena sidan intresset av att undvika överkompensation till pensionsberättigade som uppbar livräntor och å andra sidan ett hänsynstagande till att de som drabbats av yrkesskador eller motsvarande ofta därigenom helt eller delvis betagits möjligheten att tjäna in tilläggs-pension (jfr SOU 1961:29 s. 324). Av viss betydelse var även det förhållandet att regleringen var tänkt att utgöra ett provisorium intill dess vissa genomgripande förändringar av systemet för ersättning till yrkesskadade genomfördes.

Beträffande egenlivränta på grund av personskada som inträffat före den 1 juli 1977 skall hälften av det till ett beskattningsår hänförliga livräntebeloppet, till den del detta inte överstiger prisbasbeloppet för januari månad beskattningsåret, anses avse ersättning för annat än förlorad inkomst av skattepliktig natur. Den utgör därmed en skattefri del av livräntan.

Livräntor som enligt lag eller författning utges vid sjukdom i arbete eller under militärtjänstgöring och som har reglerats enligt de författningsbestämmelser som gällde före den 1 januari 1955 skall enligt 32 § 2 mom. kommunalskattelagen endast delvis anses som skattepliktig intäkt, varvid andelen skattepliktig intäkt varierar efter den skattskyldiges ålder.

Har folkpension enligt reglerna i 17 kap. 2 § AFL samordnats med yrkesskadelivränta eller annan i nämnda lagrum angiven livränta skall enligt punkt 1 av anvisningarna till 48 § kommunalskattelagen det sär-

skilda grundavdraget beräknas med ledning av den folkpension som skulle ha utgetts om sådan samordning inte skett.

Livräntor som utges enligt LAF bestäms med utgångspunkt i ett ekonomiskt invaliditetsbegrepp. Ersättning för lyte och men utges i stället i förekommande fall genom avtalsförsäkringar eller enligt lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Sådan ersättning samordnas inte med den allmänna pensionen. När det gäller fastställande av yrkesskadelivräntor används ett medicinskt invaliditetsbegrepp. Detta innebär att det vid bedömningen fästes större avseende vid skadans beskaffenhet, dvs. den medicinska faktorn, än vid skadans betydelse i det enskilda fallet för den skadades arbetsförmåga. Utgångspunkten är att en och samma skada i princip medför lika stor procentuell nedsättning av arbetsförmågan för varje försäkrad. Vid bedömningen används invaliditetstabeller som uppger olika procenttal för nedsättningen av arbetsförmågan vid olika medicinska defekter. Efter det att nedsättningen av arbetsförmågan fastställts till ett visst procenttal bestäms livräntan utifrån detta och en faktisk eller fiktiv årsinkomst för den som drabbats av yrkesskadan. En sådan metod för bestämmande av ersättning vid invaliditet kan sägas innebära att den fastställda livräntan till viss del innefattar ersättning för vad som är att betrakta som lyte och men. Livräntorna för de flesta skadade, nämligen de med lindrigare skador som inte lett till någon egentlig förändring av arbetsförmågan, har närmast kommit att bli ersättning för lyte och men och inte en kompensation för inkomstförlust (jfr prop. 1976/77:64 s. 74). Även yrkesskadelivräntor som utges till de som drabbats av mer allvarliga skador måste i regel bedömas innefatta viss ersättning för lyte och men.

Vid beskattningen av yrkesskadelivräntorna anses det ideella inslaget i princip undantaget från beskattning genom den ovan nämnda regel som innebär att hälften av livräntan, dock högst ett belopp motsvarande halva basbeloppet, undantas från beskattning.

9.3 Samordning av yrkesskadelivränta i andra reformerade ersättningssystem

I 17 kap. 2 § AFL har förutom med förtidspension reglerats samordning av yrkesskadelivränta med övriga pensionssystem inom folkpensions- och tilläggpensioneringen. I samband med reformeringen av dessa pensionssystem har nya samordningsregler kommit till. För ålderspensionssystemets del återfinns dessa numera i 12 kap. 9 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och i 4 kap. 4 § lagen (1998:702) om garantipension. Även för den reformerade efterlevande-

pensioneringen har föreslagits anpassade regler om samordning med yrkesskadelivränta (prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn).

Vad gäller det reformerade ålderspensionssystemets samordningsregel har den, i princip lika för den inkomstgrundande pensionen och garantipensionen, utformats på följande sätt.

Ålderspensionen skall minskas för en försäkrad som har rätt till yrkesskadelivränta eller livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring. Därvid skall summan av inkomstpension, tilläggs-pension och garantipension minskas med tre fjärdedelar av varje livränta som överstiger en sjättedel av prisbasbeloppet. Minskningen skall i första hand göras på garantipensionen och därefter på tilläggs-pensionen. Sammanlagd ålderspension skall dock aldrig på grund av minskningen för månad räknat understiga 13 procent av prisbasbeloppet för den som är ogift och 11,5 procent av prisbasbeloppet för den som är gift. För garantipensionen gäller att denna skall på motsvarande sätt minskas med den livränta som den pensionsberättigade uppbär som efterlevande. Har livränta eller del därav eller livränta för viss tid bytts ut mot ett engångsbelopp, skall det vid beräkningen anses som om livräntan utges eller som om den livränta som utges har höjts med ett belopp som svarar mot engångsbeloppet enligt de vid utbytet tillämpade försäkringstekniska grunderna.

9.4 Överväganden och förslag

Förslag: Sjukersättning i form av inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning för den som jämte sjukersättningen även uppbär yrkesskadelivränta i form av egenlivränta eller motsvarande ersättningar enligt äldre lagstiftning, skall minskas med ett belopp som motsvarar tre fjärdedelar av den yrkesskadelivränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Om den försäkrade har rätt till flera livräntor skall sådan minskning avse var livränta för sig. Minskningen skall i första hand göras på garantiersättningen och därefter på den inkomstrelaterade sjukersättningen. Minskningen får dock inte leda till att den sammanlagda sjukersättningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet per månad. Motsvarande samordning skall ske mellan sjukersättning och livränta enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

I prop 1997/98:111 uttalas att 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 också enligt de reformerade reglerna. Dessa bör som så långt möjligt överensstämma med de samordningsregler som finns i dag. Vidare sägs följande (s. 51).

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 utformningen 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.

Trots att YFL upphävdes så tidigt som 1977 nybeviljas i storleksordningen tusen yrkesskadelivräntor per år. Av dessa utgör c:a 70 procent livräntor till ålderspensionärer. I det föreslagna sjukersättnings-systemet kan frågor om samordning med yrkesskadelivräntor komma att vara aktuella så lång tid som in på 2020-talet. En anpassning av nuvarande samordningsbestämmelser i 17 kap. 2 § AFL till sjukersättningen är därför nödvändig.

Vad gäller omvandling av förtidspension och sjukbidrag till sjukersättning innehåller denna fråga ett hänsynstagande till om den försäkrade även uppbär yrkesskadelivränta. Denna fråga har behandlats i avsnitt 7.7. De personer som kommer att omfattas av en reformerad samordningsregel är dels de som redan vid de reformerade reglernas ikraftträdande uppbär förtidspension och därefter beviljas yrkesskadelivränta, dels de som sedan tidigare uppbär yrkesskadelivränta och senare beviljas sjukersättning och dels de som efter det att de reformerade reglerna träder i kraft beviljas både sjukersättning och yrkesskadelivränta. Att med någon säkerhet bedöma hur många personer som kommer att omfattas av de reformerade samordningsreglerna låter sig av naturliga skäl inte göras.

Som nämnts ovan har reformerade regler om samordning av yrkesskadelivränta och allmän pension redan utformats för ålders- och efterlevandepensioneringen. Att för sjukersättningens del så nära som

möjligt ansluta till de principer som dessa regler vilar på har stora fördelar. Detta hänger inte minst samman med att många av de överväganden som bör göras vid utformningen av samordningsregler är snarlika för de olika ersättningsystemen. Man vinner därför i tydlighet om reglerna i stor utsträckning liknar varandra. Det kan inte heller uteslutas att situationer kommer att uppstå när yrkesskadelivränta för en och samma försäkrad skall samordnas med såväl sjukersättning som ålderspension eller efterlevandepension. Det vore även i dessa situationer en fördel om samordningsreglerna liknar varandra så mycket som möjligt.

De här föreslagna reglerna om samordning mellan sjukersättning och yrkesskadelivränta vilar i huvudsak på två förutsättningar. För det första bör de nya reglerna så långt som möjligt motsvara dagens regler i termer av i princip oförändrat ekonomiskt utfall för de försäkrade. För det andra bör de beslutade samordningsreglerna i det reformerade ålderspensionssystemet ligga till grund för de nya reglerna om samordning mellan yrkesskadelivräntor och sjukersättning, dock med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller för sjukersättning.

Som framgått ovan ansåg man vid införandet av AFL att det var motiverat att vissa livräntetagares minskade möjligheter att tjäna in ATP skulle påverka samordningens omfattning. Av betydelse i detta sammanhang är att yrkesskadelivräntor, till skillnad från livräntor enligt LAF, inte grundar ålderspensionsrätt. Den som till följd av en skada som ersätts enligt lagstiftningen om yrkesskadeförsäkring betagits möjligheten att genom arbete tjäna in inkomstgrundad pension kan därför komma att få en ålderspension som är lägre än om han eller hon inte hade skadats. Den princip som i nuvarande reglering innebär att samordningen mellan yrkesskadelivräntor och förtidspension inte bör ske fullt ut, dvs. att en del av livräntan undantas från samordningen med pensionen, har alltså giltighet. Därför bör samordningen i det föreslagna systemet ske med samma andel, tre fjärdedelar, som i den nuvarande.

Det får vidare anses rimligt att i det föreslagna systemet, på samma sätt som gäller för ersättning för arbetsskador, från samordning med sjukersättning undanta den del av yrkesskadeersättningen som utifrån ett modernt synsätt kan anses hänförlig till lyte och men. I föregående stycke har föreslagits att nuvarande regel, som innebär att livräntan samordnas endast till tre fjärdedelar med förtidspensionen, av samma principiella skäl bör gälla i ett reformerat system. Om även inslaget av ersättning för lyte och men skall beaktas i denna del borde detta leda till att en än mindre del av livräntebeloppet samordnades. Eftersom den del av yrkesskadelivräntan som kan anses hänförlig till lyte och men varierar kraftigt mellan de olika livränteersättningarna skulle en sådan

utformning av regeln emellertid inte te sig ändamålsenlig. Vid lägre ersättningsnivåer, då skadorna ofta inte föranlett någon inkomstförlust av betydelse, kan det anses att hela ersättningen är hänförlig till lyte och men. I stället för att bestämma fribeloppet till en viss andel av livräntebeloppet kan det således finnas skäl att bestämma det till ett fast belopp. I likhet med vad som numera gäller vid samordning mellan reformerad ålderspension och yrkesskadelivräntor bör det därför även i det nu föreslagna systemet finnas en regel som innebär att sjukersättningen endast samordnas med yrkesskadelivräntor som överstiger en sjättedels prisbasbelopp.

Enligt gällande regler i AFL skall yrkesskadelivräntor i första hand samordnas med ATP, i andra hand med pensionstillskott och i sista hand med folkpension. Dessa olika pensionsformer ersätts emellertid i det system för sjukersättning som föreslås med garantiersättning och inkomstrelaterad sjukersättning. Garantiersättningen är därvid avsedd att utgöra en renodlad grundskyddsförmån. Med denna konstruktion och i likhet med vad som gäller för den reformerade ålderspensionen bör yrkesskadeersättningen i första hand samordnas med garantiersättningen och i andra hand med den inkomstrelaterade sjukersättningen.

I nuvarande system är en förtidspensionär alltid berättigad att av folkpensionen och helt pensionstillskott behålla minst en fjärdedel av vad som annars skulle ha utgetts. För att så nära som möjligt ansluta till nuvarande samordningsregler krävs en motsvarande "golvregel" för sjukersättning. Enligt dagens regler fritas från samordning som mest en fjärdedel av hel folkpension och helt pensionstillskott. I det föreslagna systemet med sjukersättning ersätts dagens grundskydd i form av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag med garantiersättning. Eftersom garantiersättning endast utges till den som saknar eller har låg inkomstrelaterad sjukersättning och inte utgör en baspension är en "golvregel" av motsvarande slag som gäller enligt dagens regler inte möjlig att knyta till garantiersättningen. En "golvregel" för sjukersättning får därför bestämmas till ett visst belopp och gälla för såväl garantiersättning som inkomstrelaterad sjukersättning. Med utgångspunkt i den föreslagna garantinivån och med beaktande av att ersättningen i det föreslagna systemet till ingen del är beroende av civilstånd bör fribeloppet motsvaras av fem procent av prisbasbeloppet per månad.

För samordning mellan sjukersättning och yrkesskadelivränta som utgör egenlivränta föreslås således att tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp skall reducera i första hand garantiersättningen och därefter den inkomstrelaterade sjukersättningen, dock att sjukersättningen aldrig får minskas i sådan utsträckning att det återstående sammanlagda beloppet av garantiersättning och

inkomstrelaterad sjukersättning för en månad till följd av samordningen kommer att understiga fem procent av prisbasbeloppet.

Som redovisats ovan får enligt dagens regler reduktion av partiell förtidspension endast ske om skadan som berättigat till yrkesskadelivränta inträffat före den tidpunkt från vilken pensionen utges och avdrag på tilläggs pension endast ske om den pensionsberättigade kunnat tillgodoräkna sig pensionspoäng för minst ett år vid den tidpunkt då skadan inträffat. Eftersom de skador som avses här har inträffat senast 1977 bör av naturliga skäl inte några motsvarande regler införas i fråga om sjukersättning eftersom sådan ersättning aldrig kan beräknas på grundval av inkomster som är hänförliga till år som ligger mer än åtta år tillbaka.

Däremot bör nu gällande regler om att samordning skall ske även i de fall en livränta bytts ut mot ett engångsbelopp gälla även i fråga om sjukersättning.

Såsom sker enligt dagens regler i AFL bör vidare sjukersättning samordnas även med livränta som utges enligt utländsk lagstiftning om yrkesskadeförsäkring.

9.5 Samordning med arbetsskadelivräntor

9.5.1 Gällande bestämmelser

Den som på grund av en arbetsskada har fått en bestående nedsättning av sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete, har enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) rätt till livränta för den inkomstförlust som uppkommer. Livräntan skall enligt LAF motsvara hela den inkomstförlust som orsakats av arbetsskadan. Om inkomsten före skadan är högre än 7,5 prisbasbelopp kompenseras dock inte hela inkomstförlusten med livränta. En förutsättning för rätt till livränta är enligt LAF att förmågan att skaffa sig inkomst genom arbete är nedsatt med minst en femtondel samt att den årliga inkomstförlusten uppgår till minst en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid ingången av det år från vilket livräntan skall börja betalas. Om en försäkrad, som på grund av arbetsskada fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med mindre än en femtondel, drabbas av ytterligare en arbetsskada skall båda skadorna vägas in vid bedömningen av om rätt till livränta föreligger med hänsyn till femtondelsregeln.

Livränta beräknas med ledning av den försäkrades inkomst före skadan (livränteunderlag) och utges med så stor del av livränteunderlaget som motsvarar graden av nedsättning av den försäkrades förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete som förorsakats av arbetsskadan.

Enligt LAF är livränteunderlaget den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) den försäkrade har vid den tidpunkt från vilken livränta skall ges ut eller den inkomst som då skulle ha utgjort hans eller hennes SGI om försäkringskassan hade känt till samtliga förhållanden. Livränteunderlaget får inte överstiga 7,5 gånger prisbasbeloppet vid begynnelseårets ingång.

Inkomst efter skadan skall enligt LAF motsvara den inkomst av arbete som den försäkrade bedöms kunna skaffa sig trots arbetsskadan.

Årbeloppet för egenlivränta utgör i regel skillnaden mellan årsinkomsten före och efter skadan. För att värdesäkra livräntan beräknas en s.k. livräntefaktor. Livräntefaktorn visar hur stor del av prisbasbeloppet livräntan utgör. Livräntefaktorn multiplicerad med gällande prisbasbelopp ger livräntans årsbelopp, värdesäkrat enligt de basbelopp som gällt för retroaktiv tid samt de som kommer att gälla i framtiden.

Om en försäkrad samtidigt med egenlivränta enligt LAF har rätt till förtidspension som helt eller delvis täcker samma inkomstbortfall som livräntan, skall enligt LAF förmånerna samordnas. Livräntan skall endast betalas ut i den mån den överstiger den pension som täcker samma inkomstbortfall som livräntan.

Beviljas förtidspension för en försäkrad som sedan tidigare uppbär livränta och är rätten till förtidspensionen till viss del avhängig den inkomstförlust som livräntan avser, skall livräntan samordnas med denna del av förtidspensionen. Om däremot förtidspension beviljas för en annan inkomstförlust än den som föranlett livräntan skall samordning mellan livräntan och pensionen inte ske.

Hur stor del av pensionen som skall samordnas med livräntan uttrycks i en s.k. samordningsprocent. Skall samordning mellan pension och livränta inte göras blir samordningsprocenten noll. Utges mer än en egenlivränta, behöver det fastställas en samordningsprocent för var och en av livräntorna.

Om förtidspension skall beviljas en försäkrad som uppbär livränta fastställs en samordningsprocent. Skall graden av en tidigare beviljad förtidspension ändras för en försäkrad som förutom förtidspensionen uppbär livränta, kan en ny samordningsprocent behöva fastställas.

Livränta enligt LAF utgör pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Förtidspension som beräknats med antagandepoäng ger även den pensionsrätt, fast i nuvarande provisoriska ordning i form av ett pensionsgrundande belopp. Som ovan beskrivits utges livränta vid samordning med förtidspension endast till den del den överstiger förtidspensionen. Till grund för beräkning av pensionsgrundande inkomster enligt LIP läggs emellertid livräntans bruttobelopp. Pensionsrätt i samordningsfallet beräknas därför så att pensionsgrundande belopp av förtidspension, eller

om endast en del av pensionen varit samordnad med livräntan, en andel av det beloppet som svara mot den samordnade delen av pensionen, tillgodoräknas den försäkrade endast om och i den utsträckning det överstiger den försäkrades livränta före samordning.

Vad som sagts i detta avsnitt gäller även livräntor som utges enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

9.6 Överväganden och förslag

Samordning mellan sjukersättning och arbetsskadelivräntor skall ske på motsvarande sätt som samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivräntor.

I såväl Förtidspensionsutredningens betänkande som i prop. 1997/98:111 förordades att en samordningsregel i ett reformerat förtidspensionssystem mellan den ersättning som skulle efterträda förtidspension och arbetsskadelivräntor skulle ske på motsvarande sätt som i gällande system.

Samordning mellan förtidspension och arbetsskadelivränta innebär som ovan beskrivits att livräntan reduceras av den förtidspension som utges helt eller delvis i anledning av samma inkomstförlust. Denna metod bör bibehållas. Samordning mellan sjukersättning och arbetsskadelivränta bör alltså ske på sådant sätt att sjukersättningen reducerar livräntan i de fall ersättningarna utges helt eller delvis för samma inkomstbortfall.

10 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Bestämmelserna om sjukersättning skall träda i kraft den 1 januari 2003. Bestämmelser om omvandling av beviljade förtidspensioner till sjukersättning samlas i ett nytt kapitel i AFL.

I ersättningsärenden som avgörs efter ikraftträdandet men som till någon del avser ersättningsbar tid före ikraftträdandet skall beräkning av ersättningen först göras enligt reglerna om förtidspension. Därefter omvandlas ersättningen till sjukersättning.

Förslagen i denna departementspromemoria innebär att beräkningen av ersättning vid långvarig och varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga förändras och blir fristående i förhållande till det reformerade ålderspensionssystemet.

Under regeringens arbete med det reformerade ålderspensionssystemet har avsikten varit att i samband med att detta system träder i kraft fullt ut, dvs. den 1 januari 2001, skulle även andra, till ålderspensionssystemet anpassade, förmåner träda i kraft. I regeringens proposition 1999/2000 Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare har lämnats förslag till hur grundskyddet för ålderspensionärer födda år 1937 eller tidigare skall vara utformat i det reformerade ålderspensionssystemet. Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Vidare har regeringen i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn föreslagit ett reformerat system för beräkning av efterlevandeförmåner anpassat till det nya ålderspensionssystemet. Även dessa regler föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Förtidspensioneringen är således den sista delen av den allmänna pensioneringen som vad gäller beräkningsregler återstår att anpassa med anledning av det reformerade ålderspensionssystemet. Även dessa regler bör, med hänsyn till den tidsåtgång som krävs för beredning av frågan och till att berörda myndigheter behöver tid för omställning av datasystem och utbildning m.m., träda i kraft den 1 januari 2003.

I förslaget till ett sjukersättningssystem ligger att förtidspensioner och sjukbidrag som utges vid utgången av år 2002 skall tekniskt omvandlas till sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning. Principer-

na för denna omvandling finns närmare beskrivna i avsnitt 7. Det resultat som åsyftats har varit att den utgående nettoersättningen skall vara så lite förändrad som möjligt för de försäkrade som uppbär förtidspension före denna omvandling. De bestämmelser som skall ange hur omvandlingen skall gå till blir därför tekniskt komplicerade. Sådana bestämmelser brukar normalt sett vara hänförliga till övergångsbestämmelser. Det föreslås emellertid här att bestämmelserna skall återges i ett nytt kapitel i AFL, 9 a kap. Anledningen till detta är att lagtextens form medger en uppställning av bestämmelser som på ett helt annat sätt än vad gäller övergångsbestämmelser kan göras överskådlig.

De olika sätten att beräkna ersättningen vid förtidspension respektive sjukersättning kan innebära olika utfall för en och samma försäkrad. Det är därför viktigt att övergångsbestämmelser utformas på ett sådant sätt att en försäkrad inte lider någon rättsförlust. Därför föreslås att ersättningsärenden som avgörs efter ikraftträdandet men som till någon del avser ersättningsbar tid före ikraftträdandet beräknas enligt de gamla reglerna om förtidspension. Ersättningen omvandlas därefter omedelbart till sjukersättning enligt bestämmelserna i 9 a kap.

11 Indexering – anpassning till den ekonomiska utvecklingen över tid

11.1 Inledning

I föreliggande departementspromemoria lämnas inte några konkreta förslag om hur den reformerade ersättningen skall anpassas till den ekonomiska utvecklingen över tiden, dvs. om hur indexeringsfrågan bör lösas. I vissa fall, t.ex. beträffande garantinivån 2,4, redovisas förslagen i prisbasbelopp av praktiska skäl. Detta skall dock inte ses som ett förslag beträffande val av indexeringsmetod. Frågan om indexering är av väsentlig betydelse även för andra socialförsäkringsförmåner och bör därför hanteras i ett sammanhang i det fortsatta s.k. ohälsarbetet inom regeringskansliet. I detta avsnitt belyses frågor som rör indexering och redovisas beräkningar utifrån fem alternativ för indexering. Syftet är att detta skall ingå i underlaget för den fortsatta beredningen.

Frågan om anpassning av förmånsslagen inom sjukförsäkringen till den ekonomiska utvecklingen, *indexeringsfrågan*, kan helt kort delas in i två delar.

Den ena handlar om huruvida man bör ändra indexeringsmetod för *intjänandetaket* i försäkringen. Den andra handlar i princip om *den utgående ersättningen*. Indexeringsfrågan kan mycket övergripande sägas handla om ett *val* mellan fortsatt *värdesäkring* av förmånerna och *standardanpassning*. Det förra innebär att, som hittills, prisindexera sjukersättningen respektive intjänandetaket genom anknytning till prisbasbeloppet och därigenom till utvecklingen av konsumentprisindex. Alternativet är att i stället för att säkra köpkraften i förmånerna välja att standardanpassa dessa. Med *standardanpassning* avses här att förmånerna följer den reala inkomstutvecklingen för förvärvsarbetande. Genom standardanpassning tillförsäkras förmånstagaren del av den ekonomiska tillväxten, oavsett om denna är positiv eller negativ. På längre sikt har det dock ansetts rimligt att anta att tillväxten utvecklas positivt, även om negativ tillväxt kan förekomma under vissa perioder.

För det reformerade ålderspensionssystemet har, i syftet att uppnå standardanpassning och därmed följsamhet till den ekonomiska ut-

vecklingen i samhället, tillskapats ett *inkomstindex*. Såväl intjänade pensionsrätter som utgående inkomstrelaterade pensioner och taket för intjänande av pensionsrätt kommer, med vissa restriktioner, att följa detta index i stället för att som i ATP-systemet vara prisindexerade genom kopplingen till prisbasbeloppen.

För närvarande pågår en samhällsdebatt om huruvida intjänandetaket i sjukförsäkringen bör höjas. Diskussionen har sin grund i att, i takt med att inkomsterna stiger, en allt större andel av inkomsttagarna hamnar ovanför taket. Ur ett inkomstbortfallsperspektiv har det därför hävdats att taket bör höjas, eller åtminstone indexeras med reallöneutvecklingen i stället för som nu med prisutvecklingen. I denna departementspromemoria behandlas inte frågan om en eventuell ökning av antalet basbelopp, för närvarande 7,5, som utgör inkomsttaket. Där emot finns i de beräkningar som gjorts indexeringsalternativ där taket inkomstindexeras.

Diskussioner om olika metoder att anknyta socialförsäkringsförmåner till standardutvecklingen, löneutvecklingen eller tillväxten har ofta skett utan klagörande av skillnaden mellan dessa begrepp. På lång sikt är emellertid den ekonomiska tillväxten i samhället avgörande för reallönetillväxten, vilken i sin tur är avgörande för standardutvecklingen. Det innebär att i nu berört avseende så betyder dessa begrepp i princip samma sak. Samtidigt kan det dock finnas anledning att i olika sammanhang beakta att tillväxten under de senaste decennierna i Sverige tagits i anspråk för minskning av arbetstid genom ökat antal semesterdagar m.m. samt för utbyggnad av bl.a. socialförsäkring genom höjning av arbetsgivaravgifter. Vidare har antalet personer som uppstår någon form av inkomstbortfallsförsäkring ökat, vilket också medfört ianspråktagande av den ekonomiska tillväxten. Detta har sannolikt inneburit att den positiva löneutvecklingen för de förvärvsarbete har varit mindre än vad som annars skulle ha varit fallet.

I ett sjukförsäkringssystem kan man från olika principiella ståndpunkter välja att anpassa ersättningen till prisutvecklingen eller standardutvecklingen eller till en kombination av dessa två. Samtidigt kan valet mellan dessa alternativ naturligtvis innebära olika effekter på utvecklingen av utgifterna för socialförsäkringen.

Erfarenhetsmässigt kan man konstatera att såväl de förvärvsarbete inkomster som prisnivån i samhället förändras över tiden. Sker förändringarna av förvärvsinkomster och priser parallellt bibehåller inkomsterna sitt reala värde och de förvärvsarbete standard påverkas inte härav. I regel är dock inte förhållandena sådana. Stiger lönerna snabbare än prisnivån ökar köpkraften och realinkomsterna. Om priserna stiger snabbare än lönerna minskar köpkraften och de förvärvsarbete får uppleva standardförsämringar. Långsiktigt sett har

det i Sverige skett en stadig ökning av köpkraften eller reallönerna. Detta hindrar inte att det under vissa perioder inträffat och kommer att inträffa markanta sänkningar av reallönerna och därmed av standarden.

I bl.a. sjukförsäkrings- och ålderspensionssystemet har det på grund av de ovan beskrivna förhållandena ansetts nödvändigt att bygga in mekanismer som innebär att ersättningar och vissa andra funktioner anpassas till den ekonomiska utvecklingen i samhället.

Utifrån den s.k. inkomstbortfallsprincipen är det den framtida försörjningsförmågan som bör vara försäkrad i en sjukförsäkring. 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. Det är naturligtvis svårt att bedöma hur stor denna inkomst skulle ha blivit i en framtid om personen inte hade blivit sjuk. Ett rimligt antagande är dock att personens inkomster i åtminstone någon utsträckning skulle ha följt den allmänna löneutvecklingen i samhället. Det kan därför hävdas att sjukförsäkringen bör ersätta inte bara det reala värdet av den inkomst som personen hade i direkt anslutning till den tidpunkt då arbetsförmågan uppstod utan också den förväntade framtida inkomstökning som personen sannolikt skulle ha fått ta del av i en tillväxtekonomi. En aspekt som kan vara av betydelse är dock att en realinkomstindexering av förmånerna innebär att ersättningen minskas reallt om reallönerna sjunker ett eller flera år.

Naturligtvis är även kostnadsaspekten av betydelse vid ett ställningstagande i frågan om anpassning av förmåner till den ekonomiska utvecklingen. En inkomstindexering innebär vid positiv tillväxt och vid samma initiala kompensationsgrad, dvs. försäkringsersättning i förhållande till det inkomstunderlag som ersättningen beräknas utifrån, högre absoluta utgifter för systemet än enbart prisindexering. En av de mera väsentliga avvägningar som måste göras vid utformningen av ersättningsreglerna är således den mellan ersättningsnivån vid nybeviljandet respektive indexering av ersättningen över tid. I viss utsträckning handlar det därför om ett val av hur den sammanlagda ersättningen till en person skall fördelas över tiden. Om man prioriterar en hög begynnelseersättning bör systemet av finansiella skäl vara mer restriktivt beträffande uppräknings av förmånen över tid.

Utvecklingen av antalet personer som uppstår sjukersättning måste naturligtvis också tas i beaktande vid bedömningen av om det finns ekonomiskt utrymme att ändra indexeringsmetod inom sjukförsäkringen.

Även om de absoluta utgifterna vid positiv tillväxt blir högre med inkomstindexering än med en ren prisindexering bör man dock beakta att positiv tillväxt också i många fall torde ha en gynnande inverkan på

det avgiftsunderlag ur vilket inkomsterna hämtas. Som andel av avgiftsunderlaget behöver med andra ord inte en sådan utveckling innebära en ökning. Några viktiga restriktioner gäller dock för detta resonemang. Det bör beaktas att om inkomstindexering sker med ett summaindex, som mäter utvecklingen av de samlade förvärvsinkomsterna, minimeras risken för finansiell instabilitet. Finansiell instabilitet skulle kunna uppkomma om inkomstsumman minskar, t.ex. på grund av ändrade förvärvsmönster eller migration, samtidigt som inkomstindexering sker med ett genomsnittsindeks som mäter utvecklingen av realinkomst per person. Risken för finansiell instabilitet vid indexering med genomsnittsindeks skulle kunna minskas om en automatisk bromsmekanism, som tar hänsyn till förhållandet mellan inkomstsummans utveckling och utvecklingen av genomsnittsindeks, kopplades till systemet. Dessa aspekter måste naturligtvis också beaktas i valet av indexeringsmetod.

I nuvarande förtidspensionssystem utges i de flesta fall ersättning under en längre tid. Både utgående ersättningar och beräkningen av ersättning anpassas automatiskt till utvecklingen av den allmänna prisnivån i samhället genom anknytningen till prisbasbeloppet. Härigenom görs såväl tidigare intjänade inkomster, som skall ligga till grund för beräkning av ersättning, som utgående ersättning värdesäkrade i den mening att köpkraften bibehålls.

Däremot sker inte någon motsvarande automatisk anpassning till reallöneökningar i samhället. Genom återkommande politiska beslut har dock en anpassning skett av grundskyddet i förtidspensionssystemet så att det i hög grad kommit att anknyta till standardökningen i samhället eller snarast kommit att överstiga denna. Detta har medfört att skillnaden mellan högsta inkomstrelaterade ersättning (ATP) och grundskydd (folkpension och pensionstillskott) har minskat. Valet av metoder för anpassning av förtidspensionen till den ekonomiska utvecklingen i samhället har alltså i praktiken haft fördelningspolitiska effekter som inneburit att i princip all tillväxt som ”tilldelats” systemet har tillkommit dem som omfattats av grundskyddet.

När det gäller sjukpenning är en helt annan slags anpassning till den ekonomiska utvecklingen inbyggd i systemet. Anpassningen sker där genom att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) för flertalet försäkrade räknas om i förhållande till den enskilde försäkrades uppskattade löneutveckling inom det egna yrkesområdet. Detta innebär således, till skillnad från vad som gäller inom förtidspensionssystemet, en anknytning till standardutvecklingen, dock i princip endast till den uppskattade standardutvecklingen för den enskilde och inte till någon mer allmän utveckling.

I beredningen av frågan om sjukersättningens (förtidspensionens) anpassning till den ekonomiska utvecklingen uppkommer frågan om anpassningen bör ske till den allmänna standardutvecklingen i samhället. Valet mellan indexeringsalternativ innebär naturligtvis olika effekter på utgifterna för socialförsäkringen. Det är därför av stor vikt att hänsyn tas även till den förväntade antalsutvecklingen inom sjukersättningssystemet. Om antalet sjukersättningsberättigade (förtidspensionärer) ökar så ökar utgifterna för systemet oberoende av indexeringsmetod.

11.2 Nuvarande regler

11.2.1 Nuvarande indexering av förtidspensioner

Enligt nuvarande regler anpassas förtidspension i form av tilläggs pension och folkpension eller pensionstillskott till prisutvecklingen. I detta sammanhang har de olika prisbasbeloppen en stor betydelse. Det finns sedan den 1 januari 1995 två prisbasbelopp definierade i AFL, *prisbasbeloppet* och det *förhöjda prisbasbeloppet*.

Prisbasbeloppet räknas fram genom att ett basbelopp multipliceras med ett jämförelsetal, som anger den relativa förändringen i konsumentprisindex (KPI). Fr.o.m. den 1 januari 1982 fastställs basbeloppet en gång per år.

I besparingssyfte begränsades uppräkningsgränsen av prisbasbeloppet till 60 respektive 80 procent av förändringen i KPI under åren 1995 – 1998. För att begränsningarna av uppräkningsgränserna skulle få motsvarande genomslag också på värdet av intjänad men inte realiserad pensionsrätt fastställdes ett särskilt basbelopp som tillämpas vid beräkningar av pensionsgrundande inkomst (PGI) och pensionspoäng, inklusive vid fastställandet av intjänandetaket för PGI. Detta basbelopp, som räknas fram utan reduktion, benämns förhöjt prisbasbelopp. För år 2000 är prisbasbeloppet 36 600 kronor och det förhöjda prisbasbeloppet 37 300 kronor.

Förtidspension i form av folkpension är uttryckt som en viss andel av prisbasbeloppet. Vid beräkning av intjänade pensionspoäng inom ATP divideras den pensionsgrundande inkomsten med det förhöjda prisbasbeloppet. Vid beräkning av ATP-pension multipliceras medelpensionspoängen med prisbasbeloppet. Den utgående pensionen uppgår i sin tur till 60 procent av det beloppet.

11.2.2 Nuvarande uppräknings av sjukpenninggrundande inkomst

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är enligt 3 kap. 2 § AFL den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete, antingen såsom arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete). Att inkomsten skall beräknas som årlig inkomst i pengar medför att tillfälliga inkomstförändringar och variationer normalt inte skall påverka SGI. SGI utgör grunden för sjukpenning men även för vissa andra förmåner i socialförsäkringsystemet, såsom rehabiliteringspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, havandeskapspenning, närståendepenning, dagpenning inom totalförsvaret och smittbärrapenning.

För de allra flesta försäkrade sker en anpassning av SGI, och därmed även av sjukpenningen, till den ekonomiska utvecklingen genom att SGI bestäms med stöd av inkomstförhållandena vid ersättningsperiodens början. För anställda räknas SGI därefter upp med inkomstökningar under pågående ersättningsperiod. Uppräkningen kan göras när som helst under året och begränsas inte till en gång per år. Vid ändrade inkomstförhållanden under en ersättningsperiod får SGI inte sänkas.

Under vissa förutsättningar (s.k. SGI-skyddad tid) skall SGI fastställas och räknas om i förhållande till löneutvecklingen inom den försäkrades eget yrkesområde, trots att den försäkrade inte förvärvsarbetar. SGI-skyddad tid är exempelvis tid då den försäkrade uppbär sjukpenning, föräldrapenning eller är arbetslös. För egenföretagare saknas möjligheten till anpassning av SGI i förhållande till löneutvecklingen eftersom de inte anses uppbära lön.

När det gäller sjukpenning sker alltså inte någon indexering av utgående ersättning i förhållande till prisutvecklingen på det sätt som tillämpas vid förtidspension. Däremot prisindexeras den gräns för högsta SGI som gäller vid beräkning av sjukpenning genom en anknytning till prisbasbeloppet. Denna gräns är 7,5 prisbasbelopp.

För att anpassning av en försäkrads SGI skall kunna ske till löneutvecklingen krävs naturligtvis att försäkringskassan får kännedom om att löneförhållandena har ändrats. Den försäkrade har i första hand själv ansvar för att anmäla ändrade inkomstförhållanden. Försäkringskassorna har också skyldighet att på eget initiativ utreda vilka löneförhöjningar en försäkrad som är sjukskriven skulle ha kommit i åtnjutande av om hon eller han varit frisk.

I Ds 1999:19 Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. har föreslagits att beräkningsunderlaget skall in-

dexeras enhetligt för alla försäkrade. Något konkret förslag till indexering lämnas dock inte. Frågan ingår i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet.

11.2.3 Indexering av intjänandetaket

Vid beräkning av ersättning vid nedsatt arbetsförmåga beaktas i dagens allmänna obligatoriska system inte årsinkomster till den del de överstiger 7,5 förhöjda prisbasbelopp vad avser förtidspension och till den del de överstiger 7,5 prisbasbelopp vad avser sjukpenning. Dessa s.k. tak är kopplade till den allmänna prisutvecklingen, vilket innebär att de ligger fast på en och samma reala nivå. Det förhöjda prisbasbeloppet uppgår till 37 300 kronor och prisbasbeloppet uppgår till 36 600 kronor 2000. I förtidspensionssystemet är alltså taket 279 750 kronor 2000, motsvarande en månadsinkomst om ca 23 300 kronor. När det gäller sjuk- och föräldrapenning är taket 274 500 kronor, motsvarande en månadsinkomst om ca 22 900 kronor. Försäkringsskydd över taket kan dock ges försäkrade inom ramen för de kollektivavtalsreglerade tilläggsförmåner som omfattar en stor del av de förvärvsarbetande.

Även i ålderspensionssystemet skall vid beräkning av pensionsgrundande inkomst bortses från inkomster över en viss nivå. Fram till och med 1999 har detta tak varit 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Med anledning av att den allmänna pensionsavgiften minskar den pensionsgrundande inkomsten har taket för 2000 höjts till 8,07 prisbasbelopp. Från och med 2001 skall taket uttryckas i inkomstbasbelopp och således vara inkomstindexerat.

En närmare redogörelse för indexeringen i ålderspensionssystemet och överväganden som gjorts i beredningsarbetet finns i bilaga 3.

11.3 Den hittillsvarande beredningen av indexering inom sjukförsäkringssystemet

Nedan följer en sammanfattning av beredningen av indexeringsfrågan i Förtidspensionsutredningens betänkande Ohälsförsäkringen, Trygghet och aktivitet (SOU 1997:166), proposition 1997/98:111, Reformerad förtidspension, m.m. samt i Ds 1999:19, Beräkningsunderlag för dagsättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.

11.3.1 SOU 1997:166, Ohälsöförsäkringen, Trygghet och aktivitet

Förtidspensionsutredningen definierade ett antal principiellt viktiga utgångspunkter för ett reformerat förtidspensionssystem. En av dessa var att det som bör försäkras i en ohälsöförsäkring är den framtida försörjningsförmågan. 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 förvärvsarbete. Utredningen konstaterade också att ju längre tid en ersättning skall betalas ut, desto mer angeläget är det ur ett inkomstbortfallsperspektiv att den över tid anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen och därmed standardutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. I syfte att uppnå detta bör förtidspensionärer, enligt Förtidspensionsutredningen tillgodoräknas åtminstone en viss del av reallönetillväxten bland de förvärvsaktiva.

Utredningen föreslog att inkomstindex i ålderspensionssystemet skulle användas vid omräkning av utgående förtidspensioner. Utredningen fann att detta index har sådana övergripande egenskaper som är ändamålsenliga också i ett förtidspensionssystem. Indexeringen borde enligt utredningen utformas så att man så långt som möjligt undviker stora skillnader i inkomstutveckling mellan pensionärer och förvärvsverksamma. Endast vid stora finansiella obalanser bör målet om standardstabilitet få stå tillbaka. Utredningen fann även att administrativa fördelar skulle kunna åstadkommas genom att låta inkomstindexeringen av utgående ersättning, eller egentligen av antagandeinkomsten, bygga på motsvarande indexering som tagits i bruk i ålderspensionssystemet.

Av finansiella skäl, och med hänsyn till att utgående ersättningar inte bör variera år från år i lika hög grad som reallönerna för de förvärvsarbetande, föreslog utredningen att antagandeinkomsten årligen skulle räknas om dels med hela förändringen i det allmänna prisläget, dels med halva förändringen i den allmänna realinkomstnivån såsom den kommer till uttryck i det inkomstindex som tillämpas i ålderspensionssystemet. På så sätt kan enligt utredningen en viss standardanpassning av förtidspensionerna åstadkommas, samtidigt som ersättningen i det initiala skedet kan hållas uppe. En realinkomstindexering som beaktar förändringen i realinkomstläget endast till hälften innebär att samtidigt som förtidspensionerna inte följer med fullt ut vid reallöneförbättringar så skyddas pensionerna till hälften då realinkomsterna faller hos de förvärvsaktiva.

I det reformerade ålderspensionssystemet tillämpas en följsamhetsindexering av utgående pensioner. Följsamhetsindexering bygger på att

man vid beräkning av förstaårspensionen tar i anspråk en antagen framtida realinkomsttillväxt, en tillväxtnorm, och att denna antagna tillväxt diskonteras, bland annat med hänsyn till antalet år som en nybeviljad ålderspensionär förväntas leva och därmed ha sin ålderspension. Begynnelsepensionen kan därmed sättas högre. Men för att få till stånd en och samma totala förväntade livspension måste den inkomstnivå som pensionären får det första året framöver utvecklas i en långsammare takt än vad som annars hade blivit fallet. Förtidspensionsutredningen avfärdade ett system med följsamhetsindexering av utgående förtidspensioner med invändningarna att det inte är självklart att förtidspensionärer i allmänhet vill ha en fördelning av sin totala förtidspension som innebär att begynnelsenivån sätts relativt högt, men att den senare utvecklas i motsvarande grad svagare än de reala inkomsterna bland de förvärvsarbetande. Man menade också att följsamhetsindexering kring en tillväxtnorm jämfört med en ren inkomstindexering innebär en högre risk för återkommande nedskrivningar av förtidspensionerna samt att ett system med följsamhetsindexering skulle ge upphov till en ganska omfattande teknisk hantering.

Utredningen föreslog alltså att den form för indexering som beskrivits i det föregående av utgående ersättning (eg. antagandeinkomsten) skulle tillämpas vid indexering av inkomstrelaterad förtidspension fram till och med 59 års ålder. Från och med 60 års ålder skulle dock antagandeinkomsten enligt utredningen räknas om dels med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen av realinkomstläget, dock endast när denna är negativ. Med hänsyn till den typiska nedgång i inkomstläge som sker i högre åldrar finns det från ett inkomstbortfallsperspektiv enligt utredningen skäl att anpassa utgående ersättning till denna. Om antagandeinkomsterna skulle indexeras i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen för försäkrade i åldrarna från 60 år och uppåt skulle det vid positiv tillväxt i många fall innebära att den som har förtidspension gynnas i förhållande till andra personer inom samma yrkesområde som fortsätter att yrkesarbeta.

När det gällde grundskyddet föreslog utredningen att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner utan att garantinivån skall ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla. Motiveringen var att grundskyddet ansågs ligga på en sådan låg nivå att det inte är acceptabelt med reala sänkningar.

En särskild fråga är således hur systemet skall fungera vid negativ tillväxt – om alla former av ersättning i en sådan situation skall eller inte skall räknas om med beaktande av nedgången i reallöneläget eller

om vissa ersättningar skall undantas från detta medan andra minskar reallt.

En annan fråga är om det är relevant att årligen räkna om utgående ersättningar med hänsyn till den genomsnittliga förändringen av realinkomstläget under föregående tre år. En anpassning av utgående ersättning till standardutvecklingen såsom den kommit till uttryck i ett index som bygger på inkomsthistorik innebär alltid, eftersom anpassningen av ersättningarna till reallöneutvecklingen sker med viss eftersläpning, att utgående ersättning kan komma att räknas om så att de minskar reallt i ett läge när realinkomsterna ökar. Denna effekt torde förstärkas vid ett index som bygger på ett genomsnitt av tre års reallöneförändringar.

En tillämpning av inkomstbortfallsprincipen torde alltså enligt förtidspensionsutredningen innebära att det är så aktuella förändringar i realinkomstläget som möjligt som bör ligga till grund för omräkningen av utgående ersättning.

11.3.2 Proposition 1997/98:111, Reformerad förtidspension, m.m.

Regeringen anförde i propositionen följande beträffande inkomstrelaterad ersättning:

---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 fråga 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 förvärvsaktivas kunna skapa felaktiga drivkrafter.

Regeringen finner inte nu --- 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.

Såvitt avser grundskyddet anfördes att ”I samband med övervägandena om indexering av den inkomstrelaterade ersättningen bör också motsvarande överväganden ske avseende garantinivån.”

11.3.3 Ds 1999:19, Beräkningsunderlag för dagersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.

I Ds 1999:19 konstaterades att dagens system med individuell löneuppräkning av en försäkrads SGI inte tillgodoser kraven på likabehandling av olika yrkesgrupper med skilda lönevillkor. Företagare omfattas i det nuvarande systemet inte av några uppräkningsregler alls. Dessutom är metoden för uppräkningsregler av SGI betungande från administrativ synpunkt. Vidare medför de förändrade förhållandena på arbetsmarknaden att ett bibehållande av reglerna om anpassning av SGI och därmed av sjukpenning m.m. till en individuell löneutveckling starkt kan ifrågasättas. Enligt förslaget bör denna metod ersättas med en mer schablonmässig och generell anpassning till den ekonomiska utvecklingen, företrädesvis genom en årsvis indexering av SGI. Något konkret förslag till indexeringsmetod lämnades inte i Ds 1999:19. I stället aviserades att en lösning avses läggas fram i samband med att förslag om reformerade regler för förtidspension presenteras.

11.4 Val av indexeringsmetod

Frågan om valet av metod för anpassning av förmånerna i sjukförsäkringen till den ekonomiska utvecklingen innefattar en mångfald olika aspekter som bör beaktas. Som utgångspunkt redovisas här först överväganden som gjorts beträffande det reformerade ålderspensionssystemet. Därefter följer en diskussion om vad som bör beaktas vid val av indexeringsmetod inom sjukförsäkringen. En mer utförlig redogörelse för indexering i ålderspensionssystemet finns i bilaga 3.

11.4.1 Indexering i det reformerade ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på den så kallade livsinkomstprincipen, vilket bl.a. innebär att samtliga års pensionsgrundande inkomster under förvärvslivet skall ligga till grund för beräkning av inkomstpension. I ett sådant system bör varje års pensionsgrundande inkomst väga lika tungt i beräkningen av inkomstpensionen oavsett de tjänas in. Denna princip förutsätter att värdet av intjänad pensionsrätt avseende inkomstpension räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Därigenom kopplas dessa pensionsförmånens värde till utvecklingen av de inkomster ur vilka de utgående inkomstpensionerna finansieras. Vidare medför en sådan omräkning att intjänad pensionsrätt behåller sitt värde relativt den allmänna inkomstnivån. Denna omräkning av pensionsförmånerna kan betraktas som en avkastning på pensionsförmögenheten.

Värdet av intjänade pensionsrätter respektive utgående pension i fördelningsdelen skall därför årligen räknas om med hänsyn till inkomstutvecklingen i samhället. Omräkningen skall ske med utgångspunkt från den årliga förändringen i ett index. Enligt riksdagens beslut skall detta index benämnas *inkomstindex*. Inkomstindex är ett snittindex som i princip speglar genomsnittliga pensionsgrundande inkomster. Till inkomstindex avses bli fogade regler om avsteg för det fall systemets ekonomiska stabilitet hotas, den s.k. automatiska balanseringen (bromsen). Vad som ovan sagts gäller inkomstpensionen. Garantipensionen kommer i det reformerade ålderspensionssystemet att vara fortsatt prisindexerad.

I samband med beredningen av det reformerade ålderspensionssystemet har frågan om valet mellan ett genomsnittindex och ett summaindex ingående behandlats. Huvudmålet har varit att uppnå standardstabilitet, dvs. man har velat undvika att det uppkommer stora skillnader i inkomstutvecklingen mellan förvärvsaktiva och pensionä-

rer. Detta mål uppnås bäst genom indexering med genomsnittsinde-
x. Målet om standardstabilitet kan emellertid komma i konflikt med målet
om finansiell stabilitet som också har satts upp för systemet. Om sum-
maindex, dvs. förändringen av den totala inkomstsumman, ökar lång-
sammare än genomsnittsinde-
x, t.ex. om utvandringen ökar eller om na-
tiviteten sjunker, riskeras att både pensioner och intjänade pensions-
rätter växer snabbare än avgiftsunderlaget. Den buffertfond som finns i
systemet riskerar då att tömmas.

Med hänsyn till den finansiella risk som ligger i valet av genom-
snittsinde-
x avses systemet bli kompletterat med regler för s.k. automa-
tisk balansering. Metoden är att vid utgången av varje år beräkna sys-
temets tillgångar och ställa dem i relation till systemets skulder. Om det
vid denna beräkning framkommer att tillgångarna är mindre än skul-
derna minskas skulderna, dvs. intjänade men inte uttagna samt utgåen-
de pensionsförmåner, via justering av indexeringen så att negativ
obalans mellan tillgångar och skulder inte längre föreligger. Förfaran-
det leder till att systemets buffertfond vid en oavbrutet negativ utveck-
ling styrs mot den likviditetsnivå som har valts för systemet. Indexe-
ringen återställs i den takt som systemets ekonomiska ställning medger
detta enligt vad som följer av den årliga beräkningen av förhållandet
mellan tillgångar och skulder som föreskrivs i systemet med automatisk
balansering.

11.4.2 Val av indexeringsmetod för sjukersättning

Frågan om valet av metod för anpassning av förmånerna i sjukförsä-
ringen till den ekonomiska utvecklingen innefattar en mångfald olika
aspekter som bör beaktas.

Förhållandet till inkomstbortfallsprincipen

Den principiella grund som i ståt i främsta rummet vid utformningen
av dagens sjukförsäkring, däri inräknat förtidspensionssystemet, är in-
komstbortfallsprincipen. Synsättet innebär att sjukförsäkringen huvud-
sakligen skall täcka inkomstbortfallet vid arbetsoförmåga som har sin
grund i medicinska orsaker. Det är alltså i första hand den framtida in-
komsten som skall ersättas. Det är i och för sig möjligt att i beräknings-
regler m.m. hitta inslag som mer ger uttryck för andra principer, såsom
intjänade av vissa rättigheter genom förvärvsarbete etc. I vissa fall har
också de ramar som sätts av de ekonomiska resurserna i samhället
inneburit en spärr för inkomstbortfallsprincipens tillämpning. Huvud-

sakligen är det dock denna princip som ligger till grund för systemets uppbyggnad.

Vilken ledning kan då sökas i inkomstbortfallsprincipen när det gäller val av metod för anpassning av utgående ersättning till den ekonomiska utvecklingen? Ett nära till hands liggande svar är förmodligen att ersättningen bör omräknas i förhållande till hur den enskilde försäkrades löneutveckling skulle ha varit om han eller hon hade fortsatt att arbeta. Detta bör i princip gälla såväl när löneutvecklingen är positiv som när den är negativ.

Reglerna om fastställande av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är i princip utformade på sådant sätt, dock med undantag för att SGI inte kan sänkas under pågående sjukfall. Det är också en modell som i huvudsak kan fungera på ett tillfredsställande sätt när det gäller kortvariga ersättningsfall där SGI fastställts på grundval av inkomster från förvärvsarbete som ligger relativt nära i tiden i förhållandet till sjukfallet. I de flesta sådana fall finns en rimlig möjlighet att på ett riktigt sätt uppskatta vilka löneförhöjningar den försäkrade skulle fått del av.

När det gäller förtidspension i form av tilläggspension har reglerna om anpassning till den ekonomiska utvecklingen som framgått ovan utformats på ett helt annat sätt. En tilläggspension omräknas i förhållande till prisutvecklingen såsom denna kommer till uttryck genom förändringen av prisbasbeloppet. Individens pension i förhållande till hennes eller hans tidigare förvärvsinkomster kommer med andra ord att ligga fast reallt sett. Individens pension i förhållande till de samtida förvärvsarbetandes medelinkomst förändras däremot över tiden. Detta innebär att vid positiv tillväxt eller ökade reallöner, vilket historiskt sett den långsiktiga utvecklingen har inneburit, så följer inte utgående pensioner med i den standardförbättring som sker för de förvärvsarbetande. Vid negativ tillväxt eller minskade reallöner sker å andra sidan i princip inte heller någon omräkning av utgående pensioner med hänsyn till detta, vilket innebär att förtidspensionärernas ekonomi förbättras relativt vad som gäller för de förvärvsarbetande. Det kan dock de facto konstateras att vid perioder av ekonomisk nedgång så har reglerna för basbeloppets beräkning och tillämpning vid beräkning av pensionsgrundande inkomst ändrats så att prisutvecklingen inte fått fullt genomslag på pensionerna.

När det gäller grundskyddet i förtidspensionssystemet, dvs. folkpension och pensionstillskott, har detta sedan tillkomsten av AFL justerats upp efter hand på ett sätt som överstiger tillväxten i samhället.

I detta sammanhang kan nämnas att valet av indexeringsmetod även inverkar på förtidspensionärernas ålderspensionsrätt eftersom deras ålderspension i princip baseras på beräkningen av förtidspensionen.

Anpassningen av utgående förtidspensioner i form av tilläggs pension till den ekonomiska utvecklingen har behandlats vid flera tillfällen. Ofta har därvid konstaterats att det vore önskvärt att införa någon slags standardsäkring av förtidspensionerna, men att detta skulle innebära ett alltför stort offentligt åtagande och att frågan har därför skjutits framåt i tiden.

När det gäller förtidspensionerna har alltså dagens system inte inneburit någon anpassning av den inkomstrelaterade delen till den standardutveckling, varmed avses reallönetillväxt, som skett sedan AFL:s tillkomst. Detta kan kritiseras från ett perspektiv med inkomstbortfallsprincipen i första rummet. Ju längre tid en ersättning skall betalas ut, desto mer angeläget torde det – för den enskilde – ur ett inkomstbortfallsperspektiv vara att ersättningen över tiden anpassas till den allmänna inkomstutvecklingen bland dem som förvärvsarbetar. Samtidigt finns naturligtvis den aspekten att personer som saknar eller endast har begränsade möjligheter att själva påverka sin situation kan ha ett starkare behov än andra av att på förhand känna till vilken konsumtionsnivå de kan räkna med långsiktigt. Om man betonar värdet av en långsiktig stabilitet i den reala nivån på ersättningen talar det för en uppräknings i förhållande till förändringar i den allmänna prisnivån.

Sjukförsäkringssystemet har alltså utformats så att de individer som endast har kortare sjukdomsperioder tillförsäkras att få ta del av tillväxten i samhället genom den individuella uppräknings av SGI. Vid långvariga eller varaktiga sjukdomsfall där det från individuellt perspektiv skulle ha större betydelse att ersättningen följer med i standardutvecklingen genomförs inte någon sådan anpassning.

Ett principiellt problem är emellertid att ett index alltid bygger på den historiska utvecklingen av reallönerna och inte på prognoser om framtida utveckling. Det innebär att justering av förmånerna alltid kommer att ske med minst ett års ”eftersläpning” i förhållande till reallöneutvecklingen. I ett långsiktigt perspektiv torde detta dock ha relativt begränsad betydelse för den enskilde försäkrade. Utifrån inkomstbortfallsprincipen är det dock önskvärt att de inkomster som läggs till grund för beräkningen av ett inkomstindex ansluter så nära i tiden som möjligt till tidpunkten för omräkning av ersättningen.

En annat problem är att en inkomstindexering av utgående ersättning alltid innebär omräkning i förhållande till en genomsnittlig förändring av förvärvsinkomsterna. Individer, men även större grupper i samhället, har ofta en utveckling som avviker i betydande mån från den genomsnittliga utvecklingen. En övergång till inkomstindexering får således en utjämnande effekt. Detta är något som måste accepteras vid en övergång till inkomstindexering eftersom det inte är ett realistiskt med olika indexeringsalternativ för olika yrkesgrupper eller liknande.

Generellt gäller dock att inkomsterna i de äldre åldersgrupperna bland de förvärvsarbetande tenderar att successivt sjunka. Förtidspensionsutredningen föreslog, med hänvisning till detta, att i fråga om utgående ersättning fr.o.m. 60 års ålder så skulle reallöneutvecklingen endast beaktas när denna var negativ.

Fördelning av tillväxt i samhället

En övergång till någon form av inkomstindexering av utgående ersättning i sjukersättningen (förtidspensionen) innebär vid positiv tillväxt långsiktigt sett ett ökat åtagande för socialförsäkringen och därigenom en växande finansieringsbörda för de förvärvsarbetande eftersom denna till stor del finansieras via arbetsgivaravgifter som i sin tur minskar utrymmet för löneökningar. Väljer man att anpassa utgående ersättning även till sjunkande reallöner så minskar å andra sidan bördan för de förvärvsarbetande i förhållande till vad som gäller i dagens system vid en negativ tillväxt.

I rapporten (SOU 1988:57) Pensionssystemets stabilitet, har påtalats att den starkaste invändningen mot indexmetoden i ATP-systemet är att variationer i tillväxttakten leder till variationer i fördelningen av konsumtionsutrymmet mellan yrkesverksamma och pensionärer.

I rapporten framhålls också att nuvarande indexeringsmetod leder till en ojämn fördelning inom pensionärsgruppen. Vid positiv tillväxt har de nytillträdande pensionärerna högre pensionspoäng än de som redan tillhör gruppen och omvänt vid en sjunkande eller negativ tillväxt. Enligt vad som anförs i rapporten är denna effekt långt i från oviktig eftersom den årliga tillväxttakten under 1900-talet varierat från –1,5 procent till 6 procent (i själva verket har tillväxten periodvis varit så låg som –6 procent).

Finansiella effekter av prisindexering och olika slag av inkomstindexering vid variationer i tillväxten

Sjukförsäkringen, till vilken den reformerade förtidspensionen (sjukersättningen) kommer att höra, finansieras i nu gällande ordning genom socialavgifter och allmänna skattemedel. Socialavgifter tas ut enligt lagen (1981:691) om socialavgifter (SAL). Avgifterna tas ut i form av arbetsgivaravgifter eller egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas av arbetsgivare och beräknas på ett underlag som består av i princip hela lönesumman och andra skattepliktiga förmåner som arbetsgivare utger. Egenavgifter betalas främst av den som bedriver näringsverksamhet,

dvs. egenföretagare, och beräknas på ett underlag som består av inkomst av annat förvärvsarbete.

Detta innebär i princip att debiteringen av sjukförsäkringsavgiften automatiskt följer utvecklingen för summan av förvärvsinkomster i samhället. En inkomstindexering av förmånerna som helt anknyter till utvecklingen av förvärvsinkomstsumman, inkomstsummaindex, skulle således i sig inte innebära att utgifterna för ersättningarna, vid positiv tillväxt, relativt sett tog större *andel* av avgiftsuttaget i anspråk än vad som var fallet då inkomstindexering inleddes.

Däremot ökar *utgiftsnivån* i förhållande till vad som är fallet vid enbart prisindexering. Bibehålls samma procentuella uttag av socialavgifter på förvärvsinkomsterna motsvaras dock den uppskattade utgiftsökning som följer av övergång från prisindexering till inkomstindexering med summaindex av ett ökat skatteuttag genom avgiftsdebitering, under förutsättning att antalet förtidspensionärer i förhållande till den förvärvsaktiva befolkningen inte ökar. I en tillväxtsituation kan alltså situationen vara den att en del av tillväxten genom inkomstindexering automatiskt tillkommer dem som uppbär ersättning från sjukförsäkringen eller att ett överskott i sjukförsäkringen används för sänkning av skatterna eller för finansiering av andra utgiftsområden. De motsatta förhållandena gäller i princip vid negativ tillväxt. Ett inkomstsummaindex av nu beskriven typ påverkas naturligtvis även av andra faktorer än utvecklingen av förvärvsinkomsterna. Som exempel kan nämnas demografiska förändringar, konjunkturella svängningar eller andra förändringar som innebär att antalet förvärvsarbetande och därigenom även inkomstsumman förändras. Motiven för en fast avgift är i och för sig betydligt svagare i sjukförsäkringen än vad de är i ålderspensionsförsäkringen.

Andra alternativ än ett inkomstsummaindex som nämnts ovan är mera tänkbara. Som framgår av beskrivningen av olika indexeringsalternativ blir de finansiella konsekvenserna av en övergång till inkomstindexering inom sjukförsäkringen avhängiga av vilken variant som väljs.

Till skillnad från ett summaindex påverkas exempelvis ett inkomstindex av den typ som valts i ålderspensionsreformen, som speglar förändringen i genomsnittlig pensionsgrundande inkomst per person, inte på samma sätt av antalet förvärvsarbetande i samhället. Detta innebär att utgifterna i sjukförsäkringen och intäkterna genom sjukförsäkringsavgiften inte automatiskt utvecklas på samma sätt. En tillämpning av ett sådant genomsnittsinde vid omräkning av utgående ersättning i sjukförsäkringen innebär därför inte samma finansiella stabilitet som ett summaindex. Indexering med genomsnittsinde kan således med-

föra en betydande risk för finansiell instabilitet, såvida inte någon bromsmekanism kopplas till systemet.

Å andra sidan innebär ett genomsnittsindeks att inkomstutvecklingen för dem som uppstår sjukersättning (förtidspension) utvecklas på samma sätt som genomsnittsinkomsterna för dem som förvärvsarbetar. En standardstabilitet uppnås alltså med ett genomsnittsindeks som kan sägas ha goda sociala egenskaper.

Det finns som ovan nämnts vissa finansiella risker med ett genomsnittsindeks i jämförelse med ett summaindeks. Vid t.ex. förändringar i förvärvsmönster och demografi skulle ett summaindeks och ett genomsnittsindeks kunna utvecklas på olika sätt. Indexering med genomsnittsindeks skulle i en sådan utveckling kunna innebära att förmånerna tog en allt större andel av avgiftsunderlaget i anspråk. I ålderspensions-systemet övervägs därför en automatisk balansering (se bilaga 3).

Relationen mellan grundskydd och inkomstrelaterad ersättning

I sjukförsäkringen skall det, bl.a. inom sjukersättningen, även framgent finnas ett grundskydd för dem som saknar rätt till inkomstrelaterad ersättning eller som endast är berättigade till en låg sådan. Grundskyddet skall utformas som en garantinivå, dvs. de som inte har rätt till inkomstrelaterad ersättning motsvarande en viss nivå skall vara berättigade till en utfyllnad i form av garantiersättning upp till denna nivå. Enligt hittills beslutade riktlinjer är avsikten att grundskyddet skall finansieras genom allmänna skattemedel och inte genom sjukförsäkringsavgiften. Genom en sådan ordning får valet av indexering för inkomstrelaterad ersättning respektive garantinivå betydelse även på det finansiella planet.

Som framgått av den ovan lämnade redovisningen har grundskyddet i det nuvarande systemet för förtidspension, folkpension och pensionstillskott, genom återkommande politiska beslut anpassats till den ekonomiska utvecklingen. Detta har skett på ett sätt som inneburit att utvecklingen markant överstigit reallöneutvecklingen i samhället. Samtidigt har ingen anpassning till reallönetillväxten skett av den inkomstrelaterade delen av förtidspensionen, tilläggspensionen. Tvärtom har en real minskning skett av en tilläggspension i form av förtidspension som beviljades vid AFL:s tillkomst.

Det kan av fördelningspolitiska skäl sägas ha varit motiverat med den successiva höjning av grundskyddet som skett. Samtidigt kan det, sett i backspegeln, riktas invändningar mot att hela den andel av standardökningen i samhället som tillkommit förtidspensionssystemet fördelats till grundskyddet. Naturligtvis har vissa förtidspensionärer med

tilläggs pension fått del av denna tillväxt eftersom grundskyddet omfattar även dem som har en låg tilläggs pension och inte endast dem som saknar rätt till sådan pension. Skillnaden mellan grundskydd och förtidspension för den som tidigare var medelinkomsttagare och därmed fick en förtidspension i form av tilläggs pension beräknad på relativt goda inkomster har dock med tiden kommit att minska markant. Frågan är om den tillväxt som framdeles kan tillkomma sjukersättningen bör fördelas mer jämt över grundskydd och inkomstrelaterad ersättning än vad som hittills har varit fallet.

Fastställande av index över löne- eller inkomstutvecklingen i samhället

Nuvarande indexeringsmetod inom förtidspensionssystemet innebär, som beskrivits ovan, att både folk- och tilläggs pensionerna är knutna till prisbasbeloppet och i princip följer den allmänna prisutvecklingen mätt i konsumentprisindex. Som alternativ till den nu tillämpade prisindexeringsmetoden brukar diskuteras ett system enligt vilket pensionerna helt eller delvis skulle följa förändringarna i den förvärvsaktiva befolkningens levnadsstandard.

Ett sådant system kan utformas enligt två skilda principer. Enligt den ena tillämpas ett standardindex i stället för ett prisindex, dvs. utgående ersättning justeras med hänsyn till utvecklingen av standardindexet i stället för konsumentprisindex. Den andra lösningen innebär att ett standardindex används som ett komplement till ett prisindex. Enligt denna metod räknas, liksom i dag, ett index fram baserat på grundval av förändringarna i det allmänna prisläget som sedan justeras uppåt eller nedåt med hänsyn till utvecklingen av standardindexet. I detta fall måste standardindexet mäta den reala standardutvecklingen, dvs. med bortseende från den förändring som följer av inflationen.

En automatisk standardsäkring förutsätter ett mått på den allmänna standardutvecklingen, dvs. någon form av levnadsstandard- eller inkomstindex. Ett antal grundläggande krav bör ställas på en sådan indexkonstruktion. Indexet bör kunna tillämpas i praktiken, vilket innebär att den utveckling som man vill illustrera genom indexet skall kunna fastställas genom mätningar. Det får inte uppstå alltför lång tidseftersläpning mellan mättidpunkten och den tidpunkt då indexet skall tillämpas. Det måste råda en bred enighet om att indexet verkligen ger en rättvisande bild av det som man vill mäta, dvs. i princip den aktiva befolkningens levnadsstandard. Slutligen måste indexets konstruktion vara sådan att inte systemets finansiella stabilitet hotas.

Ett index av aktuell slag kan i princip anknyta till utvecklingen av produktionen i samhället (BNP), löneutvecklingen såsom den mäts i

olika sammanhang eller till inkomstutvecklingen. Den senare skiljer sig från löneutvecklingen genom att den inkluderar utvecklingen inte endast av löner utan även av andra inkomster, såsom exempelvis egenföretagares och uppdragstagares inkomstutveckling. En anknytning av standardindexet till inkomstutvecklingen innebär att utvecklingen av också andra inkomster än rena arbetsinkomster skulle komma att påverka indexet.

När det gäller utvecklingen av BNP kan konstateras att det jämförelsetal som skulle kunna räknas fram utifrån den årliga förändringen av BNP inte tar hänsyn till förändringar i fördelningen av inkomsterna mellan löner och driftöverskott. Att anknyta ett index till BNP-utvecklingen skulle vidare innebära överväganden om huruvida man skall knyta indexet till BNP per capita, per arbetande person eller per arbetad timme under året.

En anknytning av ett standardindex till löneutvecklingen har den ovan berörda bristen att den inte kommer att omfatta inkomstutvecklingen för vissa grupper t.ex. en andel av de egna företagarna respektive uppdragstagarna. Det kan vidare konstateras att det i dagsläget inte finns något fastställt generallöneindex som omfattar utvecklingen för alla anställda. Fastställande av ett sådant löneindex kräver ställningstaganden kring om det skall utvisa förändringen av den totala lönesumman, genomsnittlig årslön för heltidsarbetande eller för alla förvärvsarbetande eller lön per arbetad timme.

Förändringen av de samlade förvärvsinkomsterna skulle kunna utgöra ytterligare ett tänkbart mått på standardutvecklingen. Ett sådant mått innefattar även inkomst av aktiv näringsverksamhet, dvs. i princip arbetsinkomster för egna företagare som inte driver verksamhet i aktieföretagsform. Ett nära till hands liggande alternativ är att använda den information om inkomster som redan finns inom ålderspensionssystemet, nämligen uppgifterna om pensionsgrundande inkomster (PGI), som underlag för ett standardindex. I pensionsgrundande inkomst ingår, förutom löner, inkomster från näringsverksamhet samt en rad olika socialförsäkringsförmåner såsom sjukpenning, förtidspension, föräldrapenningförmåner, arbetslöshetsersättning, olika former av studiestöd m.m. Inkomstdelar över 7,5 förhöjda prisbasbelopp ingår inte i definitionen av PGI och inte heller inkomster som under ett år understiger 24 procent av basbeloppet. Registreringen av PGI grundas på uppgifter om taxerad inkomst och sker därför med något års tidseftersläpning.

Mot PGI som utgångspunkt för ett standardindex kan invändas dels att olika former av transfereringar ingår i de registrerade inkomsterna, dels att PGI endast avspeglar en begränsad del av samtliga förvärvsinkomster i samhället.

En eventuell komplikation med att tillämpa ålderspensionssystemets inkomstindex för indexering av sjukersättning är att inkomster i form av sjukersättning skall ingå i det inkomstmått som inkomstindex skall beräknas på samt att personer som uppbär sjukersättning föreslås ingå bland dem i åldern 16–64 år som medelvärdesberäkningen skall göras utifrån. Om förtidspensioner och sjukpenning ingår i det inkomstmått som ligger till grund för inkomstindex och samtidigt dessa ersättningar räknas om med hänsyn till förändringar i inkomstindex uppstår en rundgång i systemet. Om utgående ersättningar höjs så höjs inkomstindexet som i sin tur höjer utgående ersättningar kommande år. På motsvarande sätt innebär sänkta sjukersättningar ett lägre inkomstindex som i sin tur innebär lägre sjukersättningar kommande år. Denna rundgångseffekt får också återverkningar på utgående ålderspensioner. Relationen mellan summan av sjukersättning respektive förvärvsinkomster är dock sådan att denna rundgång kan accepteras då sjukersättningen endast utgör en mycket liten del av de berörda inkomsterna.

11.5 Utgiftsberäkning vid olika indexeringsalternativ

Som underlag för ställningstagande till hur den framtida sjukersättningen skall indexeras har beräkningar gjorts med ett antal tänkbara indexeringsalternativ. De komponenter som kan indexeras är dels taket för de inkomster som läggs till grund för sjukersättningen (förtidspensionen) dels inkomsterna som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten. Även antagandeinkomsten och därmed den inkomstrelaterade sjukersättningen som betalas ut kan indexeras enligt alternativa val. Slutligen är indexeringen av garantinivån och därmed grundskyddet i det reformerade systemet av betydelse.

En redovisning av olika alternativ och deras effekter följer nedan. Det bör betonas att framställningen av de ekonomiska effekterna skall tolkas med försiktighet. Syftet är att ge en uppfattning om vilka relativa skillnader som föreligger med olika indexeringsalternativ, snarare än att ange de totala utgifterna för det reformerade förtidspensionssystemet med olika alternativ för indexering.

Beräkningar har gjorts med tre olika tillväxtantaganden; 1, 2 respektive 3 procents årlig tillväxt i *genomsnittlig real inkomst per capita*. Redovisningen av effekter bygger på mellanalternativet 2 procent.

Följande komponenter i det reformerade systemet har i beräkningarna varit föremål för indexering:

1. *Taket*. Med taket avses den årliga gräns upp till vilken inkomster som skall ligga till grund för beräkningen av en persons antagandeinkomst kan tillgodoräknas, f.n. 7,5 förhöjda prisbasbelopp.
2. *Inkomster som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomsten*. Med detta avses de inkomster (enligt förslaget de tre högsta under en ramtid bakåt om fem till åtta år) som antagandeinkomsten skall beräknas utifrån. Dessa har i beräkningarna skrivits fram till den tidpunkt då sjukersättningen skall fastställas.
3. *Antagandeinkomsten*. Denna har i beräkningarna indexerats årligen. Att antagandeinkomsten, och inte den utgående inkomstrelaterade ersättningen, indexeras sammanhänger med att antagandeinkomsten styr såväl den årliga inkomstrelaterade ersättningen som ålderspensionsrätten. Genom att indexera antagandeinkomsten fångar man således båda dessa storheter.
4. *Garantinivån*. Med garantinivån avses den övre gränsen för grundskyddet.

De fyra komponenterna som beskrivits ovan har i beräkningarna indexerats i fem olika kombinationer av indexeringsmetoder. De metoder som använts är:

- (i) *Pris* (dvs. prisindexering, motsvarar förändringen i KPI det senaste året).
- (ii) *Pris + halv lön*. Detta alternativ innebär att storheten i fråga först justeras med den allmänna prisutvecklingen (förändringen i KPI) och därefter med halva den reala inkomstförändringen så som denna mäts i inkomstindex i det reformerade ålderspensionssystemet. Denna metod hänför sig till Förtidspensionsutredningens förslag.
- (iii) *Pris + halv lön t.o.m. 60 år, därefter prisindexering*. Förtidspensionsutredningen föreslog att från och med 60 års ålder skulle realinkomstkomponenten vid indexering av antagandeinkomsten endast beaktas då den var negativ. I annat fall skulle en ren prisindexering göras. I beräkningarna har förutsatts en genomsnittligt positiv tillväxt, varför det senare inte fått något reellt genomslag.
- (iv) *Pris + hel lön*. I detta fall justeras storheten med hela prisförändringen och hela realinkomstförändringen så som denna mäts i inkomstindex i det reformerade ålderspensionssystemet.

Metoderna för indexering mellan år 0 och år 1 kan också uttryckas med formeln

$$[(r - 1) * a + 1] * KPI$$

Där r = realinkomstindex/100 (inkomstindex första term/100), a = den andel av realinkomstindex som används (här har andelarna 0,5 och 1 använts) och där KPI = konsumentprisindex/100.

Exempel:

Under antagande om 3 procents realinkomstillväxt ($r = 1,03$) och 2 procents inflation ($KPI = 1,02$) fås följande resultat

$$\text{Metod ii)} \quad [(1,03 - 1) * 0,5 + 1] * 1,02 = 1,0353$$

$$\text{Metod iv)} \quad [(1,03 - 1) * 1,0 + 1] * 1,02 = 1,0506$$

Med metod ii) skulle således storheten i fråga skrivas upp med 3,53 procent. Metod iv) innebär i exemplet en uppskrivning med 5,06 procent.

De kombinationer av metoder (kallas här alternativ) som använts i beräkningarna är:

Komponent	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Alt. D	Alt. E
Tak	Pris	Pris	Pris+hel lön	Pris+hel lön	Pris+hel lön
Inkomster till grund för antagandeink.	Pris	Pris	Pris	Pris	Pris+hel lön
Antagandeink. (och därmed utgående ersättning samt ÅP-rätt)	Pris	Pris+halv lön	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris ^{*1)}	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris	Pris+hel lön
Garantinivå	Pris	Pris	Pris+halv lön ^{*2)}	Pris	Pris+hel lön

Observera:

^{*1)} För alternativ C gäller att från 60 års ålder räknas antagandeinkomsten om dels med hänsyn till prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen i realinkomstläget, dock endast när denna är negativ.

^{*2)} För alternativ C gäller vidare att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner. Garantinivån skall i en sådan utveckling ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla.

Alternativ C är avsedd att spegla förtidspensionsutredningens förslag till indexering.

Några beräkningsresultat presenteras i nedanstående tabeller. Med bruttoutgifter avses totala utgifter för sjukersättning, inklusive utgifter för ålderspensionsrätt på sådan ersättning. Bruttopensioner avser bruttoutgifter minus utgifter för ålderspensionsrätt. Med avgiftsunderlaget avses det underlag på vilket sjukförsäkringsavgift debiteras, dvs. i princip PGI under och över taket. Nettopensioner avser bruttopensioner minus skatteintäkter. Redovisningen avser priser i 1999 års penningvärde.

I tabellerna har utgifterna, i syfte att renodla effekterna av olika indexeringsalternativ över tid, beräknats som relativa tal med 2000 som basår. Absoluta tal, dvs. utgifter i miljarder kronor, redovisas på annat ställe i denna departementspromemoria. Vidare gäller för denna redovisning att tillväxtalternativet 2 procent, huvudalternativet för förtidspensionssannolikheter (köns- och åldersspecifika medelvärden för åren 1997 till 1999) samt enhetlig garantinivå för gifta respektive ogifta har använts. Resultat visas för åren 2000 till 2025 med fem års intervall.

Tabell 11.1 Bruttoutgifter (inkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	105,7	110,9	112,2	112,2	111,7	115,0
2010	107,4	108,4	111,6	113,3	111,6	120,5
2015	103,7	102,1	106,8	111,8	108,9	122,7
2020	108,3	104,1	109,9	119,9	116,0	134,7
2025	112,4	106,6	113,3	129,6	124,8	148,3

Bruttoutgifterna för ett reformerat förtidspensionssystem utvecklas svagast med prisindexering, alternativ A, och starkast med en ren inkomstindexering, alternativ E.

Bruttoutgifterna uttryckta i fasta priser har med indexeringsalternativ A stigit med 10,9 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter minskar skillnaden något mot 2000 för att efter 2015 återigen öka något. År 2025 uppgår bruttoutgifterna till 106,6 procent av summan år 2000. Med det andra extremalternativet E, som innebär full inkomstindexering, har bruttoutgifterna stigit med 15,0 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter stiger utgifterna under hela perioden. Bruttoutgifterna för 2025 uppgår till 148,3 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen C, D och B ger resultat mellan de ovan beskrivna ytterlig-

heterna. Av de tre medför C högre utgifter än D som i sin tur, med undantag för 2005, medför högre utgifter än B.

Tabell 11.2 Bruttoutgifter som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser, procent

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
2005	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9
2010	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4	4,7
2015	3,7	3,7	3,8	4,0	3,9	4,4
2020	3,6	3,5	3,6	4,0	3,8	4,5
2025	3,4	3,2	3,4	3,9	3,8	4,5

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker bruttoutgifterna under hela perioden 2005 till 2025 såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ. Alternativ E medför under samtliga år som redovisas i tabell 11.2 den högsta andelen.

Tabell 11.3 Bruttoersättningar (exkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100	100	100	100	100	100
2005	105,5	112,6	113,6	113,8	113,1	116,5
2010	107,0	110,1	112,6	115,3	112,7	122,4
2015	103,1	103,3	107,2	113,5	109,4	124,6
2020	107,2	104,9	109,9	121,3	116,1	136,5
2025	110,9	106,9	113,0	130,7	124,5	150,0

I tabell 11.3 redovisas bruttoersättningarna, dvs. bruttoutgifter minus ålderspensionsavgifter. För alternativ A stiger dessa med 12,6 procent till 2005 jämfört med 2000. Därefter avtar de i jämförelse med 2005. År 2025 uppgår bruttoersättningarna till 106,9 procent av summan år 2000. Med alternativ E har bruttoersättningarna stigit med 16,5 procent 2005 jämfört med 2000. Därefter stiger ersättningarna under hela perioden. År 2025 uppgår bruttoersättningarna till 150,0 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen B, C och D ger resultat mellan de ovan beskrivna ytterligheterna. Av de tre medför C från 2005 till 2025 högre bruttoersättningar än B och D.

Tabell 11.4 Bruttoersättningar som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser (i procent).

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
2005	3,7	3,9	4,0	4,0	3,9	4,1
2010	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6	3,9
2015	3,0	3,0	3,1	3,3	3,2	3,6
2020	2,9	2,8	3,0	3,3	3,1	3,7
2025	2,7	2,6	2,8	3,2	3,1	3,7

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker bruttoersättningarna under hela perioden 2005 till 2025 såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ utom alternativ E för reformerade regler. Alternativ E medför den högsta andelen under samtliga år under perioden 2005 till 2025. Andelen för alternativ E ökar också något mellan 2015 och 2025.

Tabell 11.5 Nettoeffekter (exkl. ÅP-avgift), relativa tal, 1999 års priser. År 2000=100

År	Nuv	Nya A	Nya B	Nya C	Nya D	Nya E
2000	100	100	100	100	100	100
2005	102,0	100,4	101,6	101,9	101,0	104,9
2010	101,0	95,1	97,9	101,1	98,1	109,2
2015	93,4	85,0	89,4	96,7	92,0	109,5
2020	94,5	83,5	89,3	102,5	96,4	120,1
2025	93,8	81,3	88,3	108,9	101,7	131,3

I tabell 11.5 ovan redovisas nettoeffekterna. Nettoeffekter definieras här som bruttoersättningen minus den totala skattesumman. I den totala skattesumman ingår sålunda även inkomstskatt som betalats på eventuella sidoinkomster. Från tabellen framgår att nettoeffekterna för alternativ A är i princip oförändrade mellan 2000 och 2005. Därefter minskar nettoeffekterna för att 2025 uppgå till 81,3 procent av summan år 2000. Med indexeringsalternativ E har nettoeffekterna stigit med 4,9 procent mellan 2000 och 2005. Därefter stiger de ytterligare under hela perioden och uppgår år 2025 till 131,3 procent av summan år 2000. Indexeringsalternativen B, C och D ger resultat mellan de som beskrivits ovan. Av de tre medför C högre nettoeffekter än B och D.

Tabell 11.6 Nettoeffekter som andel av avgiftsunderlaget, 1999 års priser (i procent).

År	Nuv 2	Nya A 2	Nya B 2	Nya C 2	Nya D 2	Nya E 2
2000	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
2005	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
2010	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	2,0
2015	1,6	1,5	1,5	1,7	1,6	1,9
2020	1,5	1,3	1,4	1,6	1,5	1,9
2025	1,4	1,2	1,3	1,6	1,5	1,9

Mätt som andel av avgiftsunderlaget sjunker nettoeffekterna under i princip hela perioden såväl med nuvarande regler som med samtliga indexeringsalternativ för reformerade regler. Alternativ E medför under samtliga år under perioden 2005 till 2025 den högsta andelen.

För ytterligare analys av indexeringsfrågan, rekommenderas departementspromemorian ”Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m. (Ds 1999:19), bilaga 1, s. 203 ff. Bilagan innehåller bl.a. typfallsberäkningar på individnivå.

12 Bostadsstöd till sjukersättning

12.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas hur ett framtida bostadsstöd bör utformas för personer som kommer att erhålla reformerad förtidspension/sjukbidrag i form av sjukersättning eller tidsbegränsad sjukersättning. Dessa personer, som i dag är berättigade antingen till förtidspension eller sjukbidrag, kan enligt nuvarande bestämmelser erhålla bostadsstöd i form av bostadstillägg till pensionärer eller i form av bostadsbidrag till barnfamiljer, m.fl. Några detaljerade regler för ett framtida bostadsstöd för nämnda personer kommer inte att presenteras. Redovisningen nedan avser endast riktlinjerna för ett framtida bostadsstöd.

12.2 Bakgrund

Allmänt om bostadsstöd

I dag finns det två huvudgrupper av allmänt bostadsstöd. Den ena gruppen är ett hushållsriktat bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär som utges i form av bostadstadsbidrag (BOB) enligt bestämmelser i lagen (1993:737) om bostadsbidrag (BoL). Den andra gruppen är ett individriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär som utges i form av bostadstillägg till pensionärer (BTP) enligt bestämmelser i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (BTPL).

BOB

Barnfamiljer och ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år kan få BOB, som är ett inkomstprövat skattefritt bostadsstöd. Hur stort bidrag som kan erhållas är beroende av bl.a. hur många personer hushållet består av, hushållets inkomst och bostadskostnaden. BOB består av två delar, *dels* ett bidrag för bostadskostnader, *dels* ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Bidrag till boendekostnaderna utgör en viss procent av

bostadskostnaderna mellan en nedre och en övre gräns. Om någon i familjen är funktionshindrad, och därför behöver en dyrare bostad, kan bidrag för boendekostnader beräknas på en kostnad som är 240 kronor högre än den övre gränsen. Det särskilda bidraget för barn är beroende på bl.a. antalet hemmavarande barn.

Bakgrund och syfte med BOB

Dagens bestämmelser om BOB har vuxit fram genom en serie reformer. Sitt ursprung har bostadsbidragen i de stödformer som började utvecklas vid mitten av 1930-talet. Bidragen har haft till mål att höja bostadsstandarden, särskilt för barnfamiljer, att minska trångboddheten och att utjämna kostnadsskillnader för de boende, dels mellan olika regioner i landet, dels mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard. Bostadsbidragen har dessutom haft till mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Syftet med bostadsbidragen är således sammanfattningsvis att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Genom inkomstprövningen av bostadsbidragen gynnas de hushåll som har de lägsta inkomsterna.

Bostadsbidragen ingår även som en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period då de har stor försörjningsbörda. Genom familjestödet omfördelas resurser dels över en livscykel, dvs. från perioder när familjen inte har barn till perioder när familjen har barn, dels från familjer med goda inkomster till familjer med, i förhållande till försörjningsbördan, låga inkomster.

BTP

BTP är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till pensionsförmåner i form av ålderspension, förtidspension/sjukbidrag, omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension eller hustrutillägg.

BTP är maximalt 90 procent av bostadskostnaden mellan 100 och 4 000 kronor per månad. Det högsta bostadstillägg som kan betalas ut är alltså 3 510 kronor i månaden. En pensionär som bor i tvåbäddsrum i särskild boendeform får tillgodoräkna sig boendekostnad på högst 2 000 kronor i månaden. Enligt uttalanden i 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) avser regeringen att i budgetpropositionen för 2001 föreslå att den undre gränsen vid 100 kronor slopas och att den övre gränsen höjs från 4 000 kronor till 4 500 kronor. Det

innebär att fr.o.m. 2001 kommer bostadstillägget att ersätta 90 procent av boendekostnaden upp till 4 500 kronor i månaden.

Bakgrund och syfte med BTP

När det kommunala bostadstillägget (KBT) ersattes av BTP hade kommunala bostadsstöd funnits i drygt 40 år. Kommunala bostadsstöd tillkom ursprungligen i en tid för uppbyggnaden av det allmänna pensionssystemet. Bostadstilläggen kom därför att utgöra en del av det grundläggande skyddet för folkpensionärer och var således en del av det allmänna pensionssystemet. I samband med att folkpensionerna förbättrades 1948 bedömdes det erforderligt att höja de maximala pensionsbeloppen genom ett särskilt kommunalt bostadstillägg som skulle utges utöver de generella bostadstilläggen. Under de följande decennierna vidtogs väsentliga förändringar av KBT-systemet i syfte att förbättra och utjämna strukturen på förmånerna och göra dem följsamma till kostnadsutvecklingen.

KBT kom för många pensionärer att utgöra ett väsentligt tillskott till pensionen. Eftersom folkpensionen och pensionstillskottet inte bedömdes vara tillräckligt för att täcka levnadsomkostnaderna och en normal hyra ansågs det lämpligast att se bostadsstödet som en del av det allmänna pensionssystemet för vilket staten har ett helhetsansvar. Det ansågs därvid inte acceptabelt att det allmänna pensionssystemet gav olika utfall beroende på var i Sverige man bodde. Med anledning härav föreslog regeringen i propositionen Bostadstillägg till pensionärer (prop. 1993/94:173) *dels* att staten borde ta ansvaret för det kommunala bostadstillägget, *dels* att KBT skulle ersättas av BTP. Förslaget, som godtogs av riksdagen, trädde i kraft 1995.

Sammanfattningsvis kan sägas att utgångspunkten för BTP-systemet är att, oberoende av bostadsort, ge pensionären möjlighet att efterfråga och bibehålla en bostad med tillfredsställande standard också i nyproduktion.

Genom inkomstprövningen av BTP gynnas de pensionärer som har de lägsta inkomsterna.

12.3 Riktlinjer för det framtida bostadsstödet till sjukersättning

Arbetet med att se över det nuvarande sjukbidrags- och förtidspensionssystemet och därvid ange förslag till ny reglering har varit mycket omfattande. Eftersom nya regler för bostadsstöd till den reformerade

förtidspensionen i stor utsträckning är beroende av hur det nya regelverket för ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsoförmåga konstrueras, har tiden varit för knapp för att arbeta fram konkreta och detaljerade förslag till ett nytt BTP-system till den sålunda reformerade förtidspensioneringen. Några sådana förslag kan således inte presenteras i denna departementspromemoria. Det är emellertid angeläget att tillsammans med reglerna för den reformerade förtidspensionen redovisa riktlinjerna för hur ett framtida BTP-system kan knytas till sjukersättningen. Härigenom erhålls en helhetsbild av förmånerna till de sjukersättningsberättigade. I det följande redovisas de riktlinjer enligt vilka sjukersättningsberättigade i framtiden bör ha möjligheter att erhålla ett bostadsstöd av BTP-karaktär.

12.3.1 Rätten till bostadstillägg till sjukersättning

Bedömning: Personer som är berättigade till sjukersättning bör kunna erhålla ett individinriktat bostadsstöd av grundskyddskaraktär. Detta bostadsstöd skall vara av samma slag som det bostadstillägg till pensionärer som enligt nuvarande bestämmelser kan utges jämte förtidspension eller sjukbidrag. Bostadsstödet bör kallas *bostadstillägg till sjukersättning*.

Endast personer som uppbär tre fjärdedels eller hel sjukersättning bör vara berättigade till bostadstillägg till sjukersättning.

Frågan om konstruktionen och regleringen av bostadstillägg till sjukersättning bör behandlas i samband med den fortsatta beredningen av betänkandet Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52).

Utredningen för översyn av systemet för inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (BTP-utredningen)

BTP-utredningen avlämnade i april 1999 betänkandet Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer (SOU 1999:52).

Enligt direktiven skulle BTP-utredningens förslag innebära att förutsättningarna för pensionärer att ha en tillfredsställande bostadsstandard i stort skulle förbli oförändrade, samtidigt som förslagen inte fick leda till att statens utgifter för bostadstillägg ökade.

Med hänvisning till att ersättningsreglernas utformning inom sjukförsäkrings- och förtidspensionsområdet utreddes i särskild ordning, ansåg utredningen att resultatet av det utredningsarbetet borde avvaktas

innan det togs ställning till bostadsstödet utformning till dessa grupper. Utredningen lämnar i betänkandet dock förslag om viss inriktning på det framtida BTP-stödet som även omfattar den reformerade förtidspensioneringen.

I betänkandet föreslår BTP-utredningen att rätten till BTP till pensionärer i princip bör omfatta endast personer som varaktigt har sin huvudsakliga försörjning från allmän pension, vilket – enligt BTP-utredningen – innebär personer som uppbär hel ålderspension, tre fjärdedels eller hel förtidspension, garantipension till änkepension eller hustrutillägg enligt övergångsbestämmelser.

BTP-utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna, remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Socialdepartementet (S1999/4403/SF). Flera av de remissinstanser som yttrat sig över BTP-utredningens förslag angående den framtida rätten till BTP tillstyrker BTP-utredningens förslag. Någon av remissinstanserna understryker dock vikten av att fungerande lösningar utreds för de grupper som eventuellt mister rätten till BTP, liksom att eventuella konsekvenser för socialbidragsberoende och socialbidragskostnader närmare utreds. Det finns även flera remissinstanser som inte accepterar förslaget att minska kretsen av de personer som i framtiden skall kunna erhålla BTP.

Ett framtida bostadsstöd till sjukersättning

Som tidigare framgått i denna departementspromemoria föreslås att personer i åldern 30–64 år skall ha rätt till sjukersättning om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan bedöms vara varaktigt nedsatt. Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses som varaktig, men kan den antas bli bestående för en tid av minst ett år, föreslås att personen skall ha rätt till tidsbegränsad sjukersättning. De båda formerna av sjukersättning skall kunna utges i nivåerna en fjärdedels, en halv, tre fjärdedels eller som hel förmån.

BTP utges i dag enbart till personer som uppbär någon form av allmän pension eller sjukbidrag. För vissa grupper utgör dock pensionen endast en mindre del av personens inkomst. En person med t.ex. en fjärdedels förtidspension kan jämte förtidspensionen ha en arbetsinkomst om tre fjärdedelar av normal arbetsinkomst. En sådan person är enligt gällande bestämmelser berättigad till BTP. En låginkomsttagare, som inte har rätt till allmän pension, kan däremot inte få BTP även om dennes inkomst understiger vad en förtidspensionär enligt det tidigare exemplet har i inkomst. En sådan låginkomsttagare kan endast erhålla

BOB om han eller hon uppfyller förutsättningarna för den sistnämnda förmånen.

Den beskrivna skillnaden kan inte sakligt motiveras. I de båda nämnda exemplen ligger huvudansvaret för försörjningen utanför det allmänna pensionssystemet. Detta talar för att behovet av bostadsstöd bör bedömas utan särskilt hänsynstagande till att en viss del av försörjningen kommer från den allmänna pensioneringen. Ett grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär bör därför avgränsas till att omfatta personer som inte endast tillfälligt har sin huvudsakliga försörjning i form av sjukersättning eller i form av allmän pension och att ett generellt bostadsstöd av högkostnadsskyddskaraktär, som BOB-systemet, bör omfatta personer som har sin huvudsakliga försörjning från annat håll.

Personer som kommer att vara berättigade till tre fjärdedels eller hel sjukersättning har bedömts ha antingen tre fjärdedels eller en helt nedsatt arbetsförmåga. Denna nedsättning av arbetsförmågan har dessutom bedömts bestå antingen tillsvidare eller under en tid om minst ett år. Generellt kan därför hävdas att sjukersättningen för dessa personer kommer att utgöra de förmånsberättigades huvudsakliga inkomster under lång tid. Med hänsyn härtill bör dessa personer i framtiden, liksom dagens förtidspensionärer och sjukbidragstagare, vara berättigade till ett grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär. Denna förmån bör lämpligen kallas *bostadstillägg till sjukersättning*.

Sammanfattningsvis bör således personer som erhåller minst tre fjärdedels sjukersättning, jämte sådan förmån vara berättigade till ett bostadsstöd av BTP-karaktär av samma slag som det bostadstillägg till pensionärer som utges till förtidspensionärer/sjukbidragstagare enligt nuvarande bestämmelser.

Konsekvenser

Genom den beskrivna inriktningen på det grundskyddsinriktade bostadsstödet till sjukersättningsberättigade kommer personer som uppbär mindre än tre fjärdedels sjukersättning, tidsbegränsad eller tillsvidare, inte att vara berättigade till något grundskyddsinriktat bostadsstöd av BTP-karaktär. Med andra ord innebär inriktningen att en del personer som i dag är berättigade till BTP, dvs. personer som enligt nuvarande bestämmelser uppbär sjukbidrag eller förtidspension med en fjärdedels eller en halv ersättning, i framtiden endast kommer att vara berättigade till BOB, om de uppfyller förutsättningarna för den förmånen.

Uppskattningsvis kommer de angivna begränsningarna av bostadstillägg till sjukersättning att påverka ungefär 4 000 personer. En del av

dessa personer kommer att vara berättigade till BOB, varför det ekonomiska utfallet endast i mindre omfattning kommer att försämrats jämfört med dagens system. Dock kommer det att finnas en del personer med mindre än tre fjärdedels sjukersättning som varken kommer att vara berättigade till bostadstillägg till sjukersättning eller till BOB. Dessa personer kommer generellt sett att ekonomiskt förlora en del på ett bostadsstödssystem av BTP-karaktär med den angivna inriktningen. Detta bör emellertid vara en konsekvens som får accepteras. Mot bakgrund av den tidigare redovisade jämförelsen mellan en partiell förtidspensionär och en låginkomsttagare, framstår det inte rimligt att ett nytt bostadsstödssystem av BTP-karaktär även i fortsättningen skall komma att särbehandla jämförbara grupper av personer.

Frågan om övergångsbestämmelser avseende personer som vid ikraftträdandet av ett nytt BTP-system till sjukersättning uppbär BTP jämte förtidspension kommer – vid den fortsatta beredningen av BTP-utredningens betänkande – att behandlas tillsammans med övergångsfrågorna beträffande övriga grupper personer som vid ikraftträdandet uppbär BTP.

Författningsreglering av bostadstillägg till sjukersättning

Hur ett framtida regelverk om bostadstillägg till personer som kommer att vara berättigade till sjukersättning antingen tillsvidare eller tidsbegränsat skall konstrueras, bör behandlas i samband med den fortsatta beredningen av BTP-utredningens betänkande.

13 Sjukersättning i ett internationellt perspektiv

13.1 Allmänt om förordningen (EEG) nr 1408/71

13.1.1 Syftet med EU:s regelsystem

Inom Europeiska unionen (EU) finns ett detaljerat regelsystem för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet. Genom detta regelverk kan personer som flyttar från ett land till ett annat inom unionen för att arbeta få eller behålla ett tillfredställande socialförsäkringsskydd. EU:s regler finns framför allt i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenförtagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt förordningen 574/72 om tillämpning av förordningen nr 1408/71. Avsikten med dessa förordningar är att i största möjliga utsträckning samordna förmåner från de olika länderna. Genom samordning kan det undvikas att personer som har tjänat in rätt till förmåner i ett land går miste om dessa om de flyttar till ett annat land. Med samordningsregler går det också att undvika att personer som flyttar till ett annat medlemsland inte får rätt till förmåner där.

Förordningarna är direkt tillämpliga i medlemsländerna och behöver inte införlivas i ländernas rättssystem genom lagstiftning. Genom EES-avtalet gäller förordningarnas regler även Island, Norge och Liechtenstein.

När det i det följande hänvisas till förordningen avses förordningen (EEG) nr 1408/71.

Till förordningen finns bilagor som innehåller särbestämmelser för de olika länderna inom unionen.

Inom EU pågår en översyn av förordningen med syfte att förenkla och modernisera reglerna. Enligt förslag från EU-kommissionens ad-

ministrativa kommission den 21 december 1998¹ skall EU:s personkrets utökas så att även tredjelandsmedborgare som omfattas av ett medlemslands försäkringssystem skall ingå. Kommissionen föreslår även att en person som har omfattats av två eller flera medlemsländers lagstiftning skall få pensioner och invaliditetsförmåner utbetalade proportionellt i förhållande till perioder som fullgjorts i vart och ett av länderna – dvs. dessa förmåner skall alltid prorata-beräknas. Beträffande denna beräkningsmetod se avsnitt 13.4.4. Beslut med anledning av förslagen har ännu inte fattats.

13.1.2 Huvudprinciper i förordningen (EEG) nr 1408/71

Principen om en tillämplig lagstiftning innebär att en person endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland och som huvudregel det land där arbete utförs vid en viss tidpunkt.

Likabehandlingsprincipen innebär att medborgare, statslösa eller flyktingar i en medlemsstat som är bosatta inom en annan medlemsstats område och som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om förmåner för social trygghet och avgifter till sådana system som bosättningsstatens egna medborgare.

Sammanläggningsprincipen innebär att de som omfattas av förordningen och som flyttar till en annan medlemsstat eller får arbete där har rätt att lägga samman försäkrings- eller bosättningsperioder i syfte att uppfylla nationella krav på minsta tid för rätt till förmåner.

Exportabilitetsprincipen innebär att kontantförmåner som utbetalas vid bl.a. invaliditet eller ålderdom inte får minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som betalar ut förmånen. Förmånerna skall alltså kunna betalas ut i ett medlemsland där den berättigade är bosatt.

Proratatemporis-principen gäller för ersättning vid ålderdom och dödsfall (pensionsområdet) samt vid invaliditet i vissa fall och avser beräkning av ersättning när den enskilde till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till förmån i mer än ett medlemsland. Grundprincipen är att den enskilde har rätt till en proportionellt beräknad förmån från vart och ett av de länder som han eller hon tjänat in förmånsrätt i.

¹ Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) on coordination of social security systems 98/0360 (CNS).

I praktiken innebär principen att det i varje land görs en beräkning med utgångspunkt från det belopp som personen skulle ha haft i pensions- eller invaliditetsförmån från det landet om den försäkrings- eller bosättningstid som han eller hon tillgodoräknats i samtliga berörda länder hade fullgjorts i det aktuella landet.

Med utgångspunkt från detta teoretiska förmånsbelopp beräknas sedan det faktiska förmånsbeloppet. Detta belopp utgör så stor del av det teoretiska beloppet som motsvarar förhållandet mellan å ena sidan den berättigades försäkrings- eller bosättningstid i det aktuella landet före försäkringsfallet och å andra sidan den sammanlagda försäkrings- och/eller bosättningstiden före försäkringsfallet i samtliga medlemsländer. Av förordningen följer att den förmånsberättigade skall ha rätt till den högsta av den enligt nationella regler beräknade förmånen och förmånen beräknad efter proratatemporis-principen.

Vid prorata-beräkning av en förmån vars storlek inte är beroende av försäkringstid (förmån i ett land med system enligt s.k. A-modell, se avsnitt 13.2.2) utgör förmånen som sådan det teoretiska beloppet. Den tid som i dessa fall används vid beräkningen är den tid personen har omfattats av detta lands lagstiftning.

13.1.3 Personkrets

Förordningen gäller för anställda och egenföretagare som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater och som är medborgare i en medlemsstat. Det räcker med en mycket svag koppling till förvärvsarbete för att en person skall omfattas av förordningen. Det väsentliga är att han eller hon kan identifieras som anställd eller egenföretagare enligt den nationella lagstiftningen. För Sveriges del gäller att varje person som är anställd eller egenföretagare i den mening som avses i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ingår i personkretsen. Det ovanstående medför att i stort sett alla som någon gång i sitt liv har förvärvsarbetat i ett medlemsland och är medborgare i ett medlemsland omfattas av förordningen.

Numera har förordningens räckvidd utökats till att även omfatta de särskilda system som omfattar *studerande*². Utökningen gäller dock inte förmåner vid invaliditet.

Förordningen gäller även för den som bedömts som statslös enligt FN-konventionen om statslösas rättsliga ställning eller som flykting enligt FN-konventionen om flyktingars rättsliga ställning om han eller

² Enligt förordning (EG) nr 307/1999 av den 8 februari 1999 skall förordningen (EEG) nr 1408/71 och förordningen (EEG) nr 574/72 även omfatta studerande.

hon är bosatt i ett medlemsland och arbetar där som anställd eller egenföretagare.

Förordningen gäller även för familjemedlemmar och efterlevande oavsett medborgarskap. Dessa har inte någon självständig rätt till förmåner utan får sådana förmåner som kan utges till dem i deras egenskap av just familjemedlemmar eller efterlevande (framför allt vårdförmåner). Med familjemedlem förstås den som definieras eller erkänns som familjemedlem eller som betecknas som medlem av hushållet enligt den lagstiftning som gäller i det medlemsland som utbetalar förmånen. Om en familjemedlem däremot bosätter sig i Sverige eller börjar förvärvsarbeta här, blir han eller hon enligt SofL försäkrad i Sverige och därmed gäller de nationella reglerna för honom eller henne.

Familjemedlemmar som inte har självständig rätt till förmån i Sverige kan inte åberopa förordningen för att komma i åtnjutande av svensk sjukersättning. Det gäller såväl inkomstrelaterad sjukersättning som garantiersättning.

13.2 Olika försäkringsmodeller

13.2.1 Allmänt

I förordningen delas förmåner vid invaliditet in i två huvudgrupper. Den ena gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats av endast sådan lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *oberoende* av försäkringsperiodens längd – s.k. A-modell eller sjukförsäkringsmodell. Den andra gäller anställda eller egenföretagare som har omfattats antingen av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånernas storlek är *beroende* av försäkrings- eller bosättningsperiodernas längd, s.k. B och/eller C-modell eller av lagstiftning av både A- och B/C-modell. För de båda grupperna gäller olika regler i de flesta avseenden. För invaliditetsförmåner av B/C-modell gäller samma regler som gäller för förmåner vid ålderdom eller dödsfall, dvs. pensioner.

Det nuvarande svenska förtidspensionssystemet både i form av folkpension och ATP och det föreslagna systemet för sjukersättning i form av garantiersättning är av s.k. B/C modell, medan det föreslagna systemet för inkomstrelaterad sjukersättning är av s.k. A-modell.

13.2.2 Invaliditetsförmån enligt modell A

Invaliditetsförmåner i denna form är snarare en del av sjukförsäkringen än en variant av ålderspensioneringen. Detta innebär att invaliditetsförmånen inte är beroende av försäkringstidens längd utan det avgörande är att personen i fråga är aktuellt försäkrad vid den tidpunkt då risken materialiseras, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet. I vissa länder kan det dessutom krävas att försäkringen gällt under en viss bestämd tid omedelbart före försäkringsfallet. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge full kompensation till personer som omfattas av försäkringen vid tidpunkten för försäkringsfallet. De ger däremot inget skydd för personer vars försäkringstid upphört. Invaliditetsförmåner enligt modell A finns bl.a. i Belgien, Frankrike, Spanien, Irland, Storbritannien och Nederländerna.

En anställd eller egenföretagare, som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning och som har fullgjort försäkringsperioder *uteslutande* enligt sådan lagstiftning där invaliditetsförmånens storlek inte är beroende av försäkringsperiodens längd har enligt artikel 37 rätt till förmåner i enlighet med bestämmelserna i artikel 39. I sistnämnda artikel anges bl.a. att rätten till invaliditetsförmån skall avgöras av den stats lagstiftning som var tillämplig när den arbetsoförmåga uppkom som har följts av invaliditet, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet. En person som uppfyller villkoren skall få förmåner enbart från den nämnda staten. Föreligger inte rätt till förmåner skall personen i stället uppbära de förmåner han eller hon fortfarande har rätt till enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

För att uppfylla de villkor som enligt den tillämpliga nationella lagstiftning gäller för rätt till invaliditetsförmån, får försäkrings- eller bösättningsperioder som har fullgjorts i flera medlemsländer läggas samman (art. 38). Beträffande tillämpningen av artikel 38 se vidare nedan, avsnitt 13.3.3.

Den lagstiftning som avses i artikel 37 skall anges i bilaga IV A till förordningen (EEG) nr 1408/71. För att upptas i bilagan fordras ett enhälligt beslut att Europeiska unionens råd. För närvarande har Sverige ingen förmån förtecknad i denna bilaga.

13.2.3 Invaliditetsförmån enligt modell B och/eller C

Utmärkande för lagstiftningen enligt system som beaktar tidigare försäkringsperioder (*modell B*) är att förmånens belopp varierar med försäkringstidens längd. I regel utges förmån, om viss kvalifikationstid är

fullgjord, oberoende av om personen i fråga är aktuellt försäkrad vid försäkringsfallet eller ej. Syftet med förmånsordningar enligt denna modell är att ge compensation som mer eller mindre står i proportion till erlagda avgifter.

Modellen med framräkning av försäkringstid (*modell C*) motsvarar delvis modell B men innebär även att förmånsrätt kan tillgodoräknas för framtida försäkringstid. Förmånens storlek är sålunda beroende av både faktiska försäkringsperioder före tidpunkten för försäkringsfallet och av tillgodoräknade perioder för tiden mellan försäkringsfallet och viss senare tidpunkt, t.ex gränsen för ålderspension.

Invaliditetsförmåner enligt modell B och/eller C finns för närvarande i Danmark, Finland, Grekland, Italien, Luxemburg, Portugal, Tyskland, Sverige och Österrike.

Personer som omfattas av flera medlemsländers pensionssystem, av vilka något bestämmer invalidförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd, dvs. är av modell B eller C, skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt artikel 40, dvs. samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner. Bestämmelsen innebär att ersättningen skall prorata-beräknas.

13.3 Inkomstrelaterad sjukersättning

13.3.1 Byte av regelsystem

I nuvarande förtidspensionssystem är alla personer, oberoende av nationalitet, som har tillgodoräknats pensionspoäng enligt AFL försäkrade för allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension. En förutsättning för rätt till ATP är att personen tillgodoräknats minst tre poängår. Rätten till ersättning är alltså beroende av försäkringstidens längd. När det endast finns ett eller två år med poäng kan en person enligt förordningen få lägga samman år med pensionspoäng med försäkringsperioder som har fullgjorts i ett annat EU/EES-land. På så sätt kan vederbörande komma upp i tre år och få rätt till ATP. Motsvarande gäller i det fall det finns konventionsbestämmelser som reglerar frågan.

De föreslagna reglerna om rätt till inkomstrelaterad sjukersättning innebär att endast personer som enligt reglerna i SofL är aktuellt försäkrade i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning vid tidpunkten för försäkringsfallet är berättigade till sådan ersättning, om medicinska och övriga förutsättningar är uppfyllda. Ersättningens storlek skall endast vara beroende av storleken på den försäkrades antagandeinkomst och inte av hur länge han eller hon har varit försäkrad. Försäkringsskyddet föreslås således inte bli beroende av tillgodoräknad försäkringstid och

det finns inte några ”härledda rättigheter”. Det avgörande för rätten till ersättning är enligt förslaget endast att personen är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet. Till följd av beräkningsreglernas konstruktion, att antagandeinkomsten beräknas som ett genomsnitt av tre års inkomster, kommer storleken av utbetald ersättning naturligtvis bli beroende av om den försäkrade under minst tre år tjänat in sådan inkomst som beaktas vid beräkningen. I avsnitt 6.2 behandlas försäkringstillhörigheten mer ingående och i avsnitt 3.3 beskrivs närmare hur antagandeinkomsten beräknas och fastställs. Det föreslås vidare att utländska invaliditetsersättningar, både inkomstrelaterade sådana och ersättningar av grundskyddscharakter, skall reducera den inkomstrelaterade sjukersättningen.

13.3.2 Den inkomstrelaterade sjukersättningens internationella ställning

Den föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningen överensstämmer i här adekvata hänseenden i allt väsentligt med den av Förtidspensionsutredningen föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen. Utredningen ansåg att den inkomstrelaterade förtidspensionen i EG-rättsliga sammanhang borde bedömas som en förmån enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen eller modell A, dvs. sådan förmån vars storlek är oberoende av försäkringsperiodens längd.

Utredningen uttalade:

Avgörande för frågan till vilken modell för invalidpension som den föreslagna inkomstrelaterade förtidspensionen skall hänföras är om förmånens storlek är beroende av försäkringstidens längd eller inte. För rätt till inkomstrelaterad förtidspension enligt utredningens förslag är avgörande att den enskilde är aktuellt försäkrad vid tidpunkten för pensionsfallet. Detta talar för att förmånen skall bedömas som en förmån enligt modell A (art. 37). Å andra sidan kommer det att för rätt till full inkomstrelaterad förtidspension att krävas pensionsgrundande inkomster under minst fyra år under de sex åren närmast före pensionsfallet och i vissa fall, när den föreslagna alternativregeln är tillämplig, ytterligare något längre tid. Detta skulle kunna sägas innebära att förmånens storlek i vart fall indirekt är beroende av försäkringstid. Det är dock utredningens uppfattning att även om beräkningsunderlaget för förmånen är något mer omfattande än inkomsten omedelbart före pensionsfallet så måste förmånen ändå kunna anses som en förmån enligt modell A eftersom utgångspunkten för förmånen är att försäkra för den inkomst den enskilde hade vid pensionsfallet och inte en livsinkomst eller en inkomst under en längre period. Den föreslagna inkomstrelaterade förtids-

pensionen bör således enligt utredningens uppfattning bedömas som en förmån enligt modell A, dvs. enligt den s.k. sjukförsäkringsmodellen.

Utredningens slutsatser torde vara tillämpliga även i fråga om det förslag om inkomstrelaterad sjukersättning som lämnas i denna departementspromemoria.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att göra en jämförelse med en förmån som upptagits i bilaga IV A till förordningen och således ansetts vara oberoende av försäkringstid. I korthet gäller följande för den franska förmånen ”pension d’invalidité du régime général”.

En person måste uppfylla ett antal villkor för att ha rätt till fransk invaliditetsförmån, bl.a. skall han eller hon ha varit försäkrad i pension d’invalidité du régime général i minst 12 månader den första dagen i den månad vederbörande slutade arbeta eller arbetsförmågan konstaterades. Dessutom skall den försäkrade kunna bevisa att han eller hon arbetat ett visst antal timmar under de föregående 12 månaderna eller har betalat ett visst belopp egenavgifter under denna tid³. Vid behov kan anställningsperioder och egenavgifter i annat medlemsland tillgodoräknas. Övriga villkor berör de medicinska kriterierna och ålderskriteriet.

Invaliditetsförmånens storlek är dels beroende av återstående arbetsförmåga dels av inkomster före försäkringsfallet. Rätten till förmån är alltid tillfällig och kan omprövas när som helst. För den som kan förvärvsarbeta uppgår invaliditetsförmånen till 30 procent av den tidigare genomsnittliga årslönen. För den som inte kan förvärvsarbeta alls uppgår förmånen till 50 procent av den tidigare genomsnittliga årslönen, i båda tillfällena dock med ett högsta belopp. Till den som dessutom behöver hjälp av annan kan ett särskilt tillägg utges.

Den franska invaliditetsförmånen är inkomstrelaterad. Endast inkomster under tid en person varit försäkrad i régime général ingår i underlaget, oavsett om det är en kontinuerlig period eller flera perioder. I inget fall medtas i beräkningen år då personen tillhört andra franska system eller utländska system. I det senare fallet torde förordningen (EEG) nr 1408/71 medföra att år i annan medlemsstat behandlas på samma sätt som år i Frankrike och med försäkring i régime général. Det är genomsnittet av de 10 högsta förvärvsinkomster den försäkrade har haft som avgör invaliditetsförmånens storlek. Om personen inte varit

³ 800 arbetstimmar under de senaste 12 månaderna av vilka 200 timmar under de första tre månaderna före försäkringsfallet. Minimavgiften är ca 2 gånger den garanterade minimilönen. Avgift motsvarande en gång minimilönen skall ha betalats under de första sex månaderna.

försäkrad i régime général i 10 år, beaktas de år som fullgjorts sedan anslutningen till detta system.

Beträffande frågor som är relevanta i detta sammanhang torde den inkomstrelaterade sjukersättningen, som framgår av den ovan lämnade beskrivningen, överensstämma med den franska förmånen.

13.3.3 Sammanläggning av försäkringsperioder

Av förordningen framgår (art. 39) att rätten till invaliditetsförmån skall avgöras av den stats lagstiftning som var tillämplig när den arbetsförmåga uppkom som har följts av invaliditet, dvs. vid tidpunkten för försäkringsfallet, i förekommande fall med beaktande av bestämmelserna i artikel 38. Av denna artikel framgår att om en medlemsstats lagstiftning kräver att försäkrings- eller bosättningsperioder har fullgjorts för att en person skall kunna förvärva, bibehålla eller återfå en invaliditetsförmån, skall försäkrings- eller bosättningsperioder som fullgjorts enligt andra medlemsländers lagstiftning beaktas. Sådan sammanläggningsmöjlighet gäller alltså även i länder med system enligt modell A.

Regeln om sammanläggning av försäkringsperioder medför i förekommande fall att försäkringsperioder i andra medlemsländer kan fylla upp viss försäkringstid med förvärvsinkomst före försäkringsfallet i Sverige.

Från administrativ synpunkt skall det underlätta om det infördes en bestämmelse i bilaga VI till förordningen för tillämpning av sammanläggningsregel med innebörden att försäkringsperioder som fullgjorts i annan medlemsstat skall anses baserade på samma genomsnittliga inkomster som de svenska perioder med vilka de sammanräknas. En motsvarande bestämmelse finns införd i bilaga VI beträffande föräldrapening över garantinivån.

13.3.4 Samordning av inkomstrelaterad sjukersättning och utländska invaliditetsförmåner

I förordningens artikel 12.2, under rubriken "Förhindrande av sammanträffande av förmåner", föreskrivs som huvudregel att minskningsregler i den nationella lagstiftningen får åberopas även gentemot förmåner som har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Detta gäller dock inte om annat är föreskrivet i förordningen. Beträffande pensioner finns det sådana minskningsföreskrifter i artiklarna 46

a–c. Genom hänvisning i artikel 40 gäller vad som sägs om pension i nämnda artiklar även invaliditetsförmåner, när en person har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning av vilka minst en är av typ modell B och/eller C, dvs. där förmånen är beroende av försäkringstid.

En grundläggande princip i förordningen är att det måste ankomma på den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat att uppställa regler om minskning av förmåner med hänsyn till att förmånstagaren samtidigt har rätt till andra sociala trygghetsförmåner (art. 12.2). Om sådana samordningsregler saknas finns ingen möjlighet att invaliditetsförmåner som bestämts enligt nationella regler enligt modell A minskas med någon förmån som beräknats enligt modell B eller C. En nationell minskningsregel är alltså nödvändig för att samordning skall kunna göras med försäkringssystem som är uppbyggda enligt andra principer.

Den som är aktuellt försäkrad i Sverige vid tidpunkten för försäkringsfallet kommer att, enligt svenska regler, erhålla oavkortad inkomstrelaterad sjukersättning. En person som dessförinnan även har förvärvsarbetat och varit försäkrad i ett eller flera länder som utger invaliditetsförmån enligt modellerna B och/eller C kommer dessutom att kunna ha rätt till förmån från detta eller dessa länder. För att undvika överkompensation krävs då avräkningsregler i den svenska lagstiftningen av innebörd att den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen skall minskas med de invaliditetsförmånsbelopp som personen är berättigad till från andra länder. En avräkningsregel föreslås bli införd i den svenska lagen. En sådan regel är, enligt vad som redovisas ovan, tillåten för det fall den svenska inkomstrelaterade sjukersättningen är att hänföra till en invaliditetsförmån enligt modell A. En prorataberäkning skall dock enligt huvudregeln göras när en ersättning enligt modell A sammanfaller med någon förmån som beräknats enligt modell B eller C. Den ersättningsberättigade skall då erhålla det högsta beloppet av den nationellt beräknade och den prorataberäknade förmånen. Den faktiska förmånen beräknas sedan med utgångspunkt från den tid personen omfattats av den svenska försäkringen i förhållande till sammanlagd försäkringstid inom EU/EES-området.

13.3.5 Export av förmåner

Rätten till den arbetsbaserade förmånen inkomstrelaterad sjukersättning är enligt förslaget i denna departementspromemoria beroende av att personen är försäkrad i Sverige för sådan förmån. Däremot har det ingen betydelse var han eller hon är bosatt. Det innebär att en person som förvärvsarbetar i Sverige och är bosatt i t.ex. Danmark är försäkrad i Sverige för arbetsbaserade förmåner. Om denna person blir arbets-

oförmögen på grund av medicinska orsaker, har han eller hon alltså rätt till inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige och kan uppbära förmånen i sitt hemland.

Försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning gäller så länge arbetet i Sverige pågår. Försäkringen föreslås upphöra att gälla ett år efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande ledighet. Om en förmån som upptagits bland de arbetsbaserade förmånerna i SofL utbetalas när försäkringen skall upphöra fortsätter försäkringen att gälla under den tid som förmånen utbetalas. En person har alltså rätt att uppbära inkomstrelaterad sjukersättning oberoende av var i världen han eller hon är bosatt så länge han eller hon är försäkrad för sådan förmån i Sverige.

13.3.6 Konsekvensbeskrivning

Personer som är försäkrade i Sverige vid försäkringsfallet

Grunden för rätt till den föreslagna inkomstrelaterade sjukersättningen är att den som gör anspråk på ersättning är aktuellt försäkrad i Sverige för sådan förmån vid tidpunkten för försäkringsfallet. Ersättningens storlek är inte beroende av hur länge en person varit försäkrad i Sverige, ersättningen är alltså inte andelsberäknad. Det finns inte heller några härledda rätter, dvs. inkomster som härrör från tidigare försäkringsperioder kan inte tillgodoräknas. Det betyder att den försäkrade har rätt till lika stort ersättningsbelopp oberoende av om han eller hon har varit kontinuerligt försäkrad i 10, 20 eller 30 år före försäkringsfallet.

En försäkrade kan, utöver att vara försäkrad i Sverige, även ha varit försäkrad i ett eller flera länder utanför EU/EES och ha rätt till invaliditetsförmån från detta eller dessa länder. Personen skulle ha rätt till oreducerad inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige om det inte fanns en bestämmelse i den svenska lagen som föreskriver att utländska invaliditetsförmåner, såväl inkomstrelaterade förmåner som sådana av grundskyddskaraktär, skall avräknas från den svenska ersättningen. En sådan avräkningsregler föreslås bli införd i den svenska lagen.

Av förordningens artikel 39 följer att om den försäkrade, utöver att vara försäkrad i Sverige även har varit försäkrad i ett eller flera länder med system enligt A-modell (samma som det föreslagna svenska systemet), t.ex. Frankrike och/eller Belgien, skall Sverige betala ut oreducerad inkomstrelaterad sjukersättning. Det andra landet betalar inte något, dvs. proratatemporis-principen är inte aktuell.

Av förordningens artikel 40 med hänvisning till kapitel 3 i förordningen följer vidare att om den försäkrade, utöver att vara försäkrad i Sverige även har varit försäkrad i ett eller flera länder med system enligt *modell B/C eller B/C och A* gäller enligt huvudregeln proratatemporis-principen. Från denna huvudregel finns undantag i artikel 40.2.

Personer som är försäkrade i ett land utanför EU/EES-området vid försäkringsfallet

Om personen är försäkrad i ett land utanför EU/EES vid försäkringsfallet kommer han eller hon inte att ha rätt till någon inkomstrelaterad sjukersättning från Sverige, oavsett om vederbörande tidigare arbetat och varit försäkrad länge här i landet. Inkomstrelaterad sjukersättning grundas inte på härledda rättigheter. Ersättningen blir helt avhängig av vilka regler som gäller i försäkringslandet (och eventuellt något tredje land om särskilda regler finns om detta i försäkringslandet).

Personer som är försäkrade i ett annat EU/EES-land vid försäkringsfallet

Proratatemporis-principen gäller enligt förordningen för ersättning vid ålderdom och dödsfall (pensionsområdet) och avser beräkning av pension när pensionstagaren till följd av arbete eller bosättning i flera länder har förvärvat rätt till pension i mer än ett medlemsland. Grundprincipen är att pensionstagaren har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han eller hon intjänat pensionsrätt i. Genom hänvisning i art. 40 gäller principen även för invaliditetsförmåner för anställda och egenföretagare som i en följd eller växelvis har omfattats av två eller flera medlemsstaters lagstiftning, av vilka åtminstone en *inte* är av typ A. Beräknas invaliditetsersättningens storlek i ett eller flera av de länder som är aktuella, enligt modell B eller C gäller proratatemporis-principen. Undantag från denna huvudregel finns, se ovan.

Av förordningens artikel 39 följer, som även redogjorts för ovan, att en person som omfattas av förordningen och som vid försäkringsfallet är försäkrad i land med ett system modell A, t.ex. Frankrike och/eller Belgien, och som inte varit försäkrad i något land med system enligt modell B och/eller C, får endast invaliditetsförmån från försäkringslandet.

En person som vid försäkringsfallet är försäkrad i ett EU/EES-land med ett system enligt modell B och/eller C, t.ex. Tyskland, och som

tidigare varit försäkrad i Sverige för inkomstrelaterad sjukersättning, kan i vissa fall få två separata invaliditetsförmåner som var och en motsvarar längden på försäkringsperioderna i Tyskland respektive Sverige trots att det svenska systemet inte är beroende av försäkringstid. I stället för försäkringstid används den tid personen omfattats av svensk försäkring. Ersättningen blir alltså de facto prorata-beräknad.

13.4 Garantiersättning

13.4.1 Systemets uppbyggnad och internationella ställning

I denna departementspromemoria föreslås att endast den som anses bosatt i Sverige enligt SofL både vid tidpunkten för försäkringsfallet och senare skall ha rätt till sjukersättning i form av garantiersättning. När den som uppbär garantiersättning flyttar från Sverige och försäkringen upphör att gälla, upphör även rätten till förmånen.

Garantiersättning skall enligt förslaget vara beroende av tillgodoräknad försäkringstid. För rätt till garantiersättning fordras minst tre års tillgodoräknad försäkringstid och för oavkortad ersättning fordras minst 40 års försäkringstid inklusive framtida försäkringstid fram till 65 års ålder. Är tiden kortare reduceras garantiersättningen med 1/40 för varje år som fattas. Reglerna för beräkning av försäkringstid föreslås i allt väsentligt bli utformade enligt de principer som i dag gäller för beräkning av bosättningsstid för rätt till folkpension i form av förtidspension.

Garantiersättningen föreslås alltså, såvitt avser kravet på försäkringstid, bli konstruerad på i princip samma sätt som nuvarande folkpension i form av förtidspension. Det torde medföra att garantiersättning faller in under tillämpningsområdet för förordningen. Det gjorda antagandet styrks även av att enligt regeringens bedömning i förarbetena till lagen (1998:702) om garantipension, prop. 1997/98:152 Garantipension, m.m., skall garantipension till ålderspension betraktas som en trygghetsförmån och därmed falla under förordningens tillämpningsområde snarare än att betraktas som en socialhjälpförmån. Det gäller garantipension såväl till personer med som till personer utan rätt till inkomstgrundad ålderspension. Skäl som talar för denna bedömning är att garantipension är en lagfäst rättighet som utges enligt klart avgränsade villkor och inte är beroende av en uppskattning av individuella behov. Garantipensionen är uppbyggd på i princip samma sätt som folkpension i form av av ålderspension och den i denna departementspromemoria föreslagna garantiersättningen.

Mot bakgrund av ovanstående och då garantiersättning föreslås bli beroende av försäkringstid kommer denna typ av ersättning att inordnas bland de system i förordningen som i avsnitt 13.2.3 beskrivs som system enligt modell B och C.

13.4.2 Sammanräkning av försäkringstid och export av garantiersättning

En person som anses bosatt i Sverige enligt SofL och som omfattas av förordningen kommer med stöd av förordningens artikel 45 att kunna tillgodoräkna sig försäkringstid från annat EU/EES-land och på så komma upp i erforderligt antal försäkringsår för rätt till garantiersättning. Ett års bosättning här i landet kommer dock att fordras för att sammanläggningsregeln skall kunna tillämpas (art. 48).

Garantiersättning skall alltså enligt den nationella rätten utbetalas enbart till försäkrade som anses bosatta i Sverige enligt SofL. Denna regel kommer inte att kunna upprätthållas inom EU/EES. Enligt den s.k. exportabilitetsprincipen (art. 10) får en kontantförmån inte dras in eller minskas med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det land som betalar ut förmånen. Mot denna bakgrund får garantiersättning, på samma sätt som gäller för folkpension i form av förtidspension och garantipension till ålderspension, betalas ut även vid bosättning *inom EU/EES-området*.

Om den som uppbär garantiersättning däremot flyttar från Sverige till ett land *utanför EU/EES-området* och försäkringen därmed upphör att gälla, upphör även rätten till förmånen. I detta fall blir rätten till ersättning alltså helt beroende av bosättning i Sverige.

13.4.3 Beräkning av garantiersättning enligt proratatemporis-principen

Personer som omfattas av flera medlemsländers försäkringssystem, av vilka något bestämmer invaliditetsförmånens storlek efter försäkrings- eller bosättningstidens längd (B och/eller C modell), skall erhålla förmåner vid invaliditet enligt samma regler som enligt förordningen gäller för ålders- och efterlevandepensioner, dvs. ersättningen skall proratatemporis-beräknas. Det innebär att den som på grund av flyttning till ett annat land inte har tjänat in rätt till oavkortad förmån i ett visst land skall ha rätt att erhålla en så stor andel av förmånen som svarar mot tjänandetiden.

13.4.4 Samordning av garantiersättning och utländska invaliditetsförmåner

En grundläggande princip bakom regelsystemet i förordningen är att det ankommer på den nationella lagstiftningen att, om så är önskvärt, uppställa regler om minskning av förmåner med hänsyn till annan pension, invaliditetsförmån eller social förmån. I den mån sådana regler medger reduktion av nationell förmån, kan, inom vissa gränser, motsvarande regler uppställas med avseende på förmåner som förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning.

Garantiersättning är på samma sätt som garantipension till ålderspension och vuxna efterlevande en utfyllnadsförmån och skall således avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning. Enligt vad som vidare föreslås i avsnitt 6.5.4 skall garantiersättning även avräknas mot utländska invaliditetsförmåner som inte är av utfyllnadskaraktär, dvs. sådana som liknar garantiersättningen. Även garantipension till ålderspension skall avräknas mot utländska pensionsförmåner. Detsamma föreslås i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn gälla för garantipension till vuxna efterlevande.

Den som omfattas av förordningen och som även omfattats av lagstiftning enligt vilken invaliditetsförmånens storlek är beroende av försäkrings- eller bosättningsperiodens längd (B och/eller C modell) skall få förmåner enligt förordningens bestämmelser i kap. 3, dvs. de som gäller för pensioner. Det som sägs nedan beträffande pensioner gäller därmed även en invaliditetsförmån med garantiersättningens konstruktion.

Det föreslås att garantiersättning skall avräknas mot utländska invaliditetsförmåner som inte är av utfyllnadskaraktär. I förordningens artikel 12.2 föreskrivs som huvudregel att minskningsregler i den nationella lagstiftningen får åberopas även gentemot förmåner som har förvärvats enligt en annan medlemsstats lagstiftning. Beträffande pensioner finns det sådana föreskrifter i artiklarna 46a–46c. I artiklarna finns dels allmänna, dels särskilda bestämmelser om minskning, innehållande eller indragning av förmåner. I artikel 46b regleras i vilka fall minskning, innehållande och indragning av en förmån får ske när denna sammanträffar med förmåner av samma slag enligt två eller flera medlemsstaters lagstiftning. Här anges bl.a. att nationella minskningsregler inte får användas på en förmån som har prorataberäknats enligt artikel 46.2. Med förmåner av samma slag avses förmåner vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande som beräknas eller utges på grundval av försäkrings- och/eller bosättningsperioder som har fullgjorts av en och samma person.

EG-domstolen⁴ har uttalat att en nationell bestämmelse som föreskriver att ett pensionstillägg skall minskas med det pensionsbelopp som den pensionsberättigade har rätt till enligt föreskrifter i en annan medlemsstat är en bestämmelse om minskning av förmåner i den mening som avses i artikel 12.2 i förordningen. Detta gäller oavsett vad bestämmelsen kallas i den nationella lagstiftningen.

Mot bakgrund av vad EG-domstolen uttalat är det regeringens uppfattning, enligt vad som redovisas i prop. 1999/2000:91, att avtrappningen av garantipension till efterlevandepension är att betrakta som en minskningsregel i den mening som avses i artikel 12.2 i förordningen. Detta innebär att garantipension till efterlevandepension inte kan trappas av mot efterlevandepension från annat land inom EU/EES-området.

Med den tolkning av förordningens bestämmelser som regeringen gör kommer avtrappning av garantipensionen med hänsyn till den svenska inkomstgrundade efterlevandepensionen att ske först sedan garantipensionen prorataberäknats utifrån basnivån för denna. Avkortningen av basnivån med hänsyn till bristande försäkringstid kommer således att, även i EU/EES-förhållanden, ske före avtrappningen med hänsyn till inkomstrelaterad pension.

Då garantiersättningen i allt väsentligt är konstruerad på samma sätt som garantipension till vuxna efterlevande bör samma minskningsregel gälla för båda förmånerna.

⁴ Dom den 22 oktober 1998 i mål C-143/97, Office national des pensions ./ Francesco Conti.

14 Förslagets konsekvenser

14.1 Inledning

I denna departementspromemoria redovisas förslag till regler som skall ersätta de regler som idag gäller beträffande beräkning av förtidspension. Den framtida ersättningen, sjukersättningen, får en helt annan konstruktion än dagens förtidspension. Utformningen av ersättningsreglerna har stor ekonomisk betydelse för den enskilde försäkrade som av medicinska skäl helt eller delvis förlorat förmågan att försörja sig själv genom eget arbete. Även för de offentliga finanserna har utformningen av reglerna stor ekonomisk betydelse. I detta avsnitt redovisas mot denna bakgrund konsekvenser för såväl stat och kommun som för den enskilde.

14.2 Finansiella effekter

14.2.1 Inledning

Systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga har stor statsfinansiell betydelse. Anslaget i statsbudgeten under år 2000 uppgår till cirka 47 miljarder kronor, varav knappt 9 miljarder kronor avser statliga ålderspensionsavgifter för dem som uppbär förtidspension.

Den finansiella ramen har definierats i prop. 1997/98:111 Reformrad förtidspension m.m. Ersättningen på individnivå skall enligt propositionen vara i princip oförändrad i förhållande till den nivå som uppnås i dagens system. Som ett led i saneringen av statsfinanserna har dock riksdagen ställt sig bakom vissa förändringar inom nuvarande system när det gäller beräkning av den s.k. antagandepoängen. Avsikten är att på ett riktigare sätt bedöma den förväntade inkomstutvecklingen för en person om arbetsförmåga inte hade uppstått. Den av riksdagen beslutade förändringen, som innebär en viss successiv utgiftsminskning, har beaktats i beredningsarbetet. I propositionen fastställs inte någon exakt ekonomisk ram, eftersom utgiftssumman är be-

roende av bl.a. antalet personer som beviljas ersättning och deras förvärvsinkomster. Som övergripande mål anges dock att den framtida utgiftsutvecklingen bör hållas inom de ramar som ges av offentliga finanser i balans.

De viktigaste faktorerna när det gäller kostnadsutvecklingen för systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga kan indelas 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 reglerna om beräkning av ersättning och indexering av utgående ersättning m.m.

Utvecklingen inom andra områden; såsom förändringen av andra näraliggande system t.ex. ålderspensionssystemet (inkl. avtalsersättningar 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 ohälsans utveckling och fördelning i befolkningen samt inkomstutvecklingen. Ytterligare en viktig faktor är den betydelse som attityder eller värderingar i samhället har när det gäller inställningen till systemet i sig, vad som är att betrakta som nedsatt arbetsförmåga etc.

I denna departementspromemoria lämnas förslag om nya regler som i första hand gäller beräkning av ersättning. De nya regler om beräkning av inkomstrelaterad sjukersättning som kommer att tillämpas för dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet av det nya systemet innebär en relativt kraftig omdaning i förhållande till nuvarande regler. Införandet av dessa regler medför i sig en viss nettobesparing för statsfinanserna. Förtidspension eller sjukbidrag som beviljats före ikraftträdandet av det nya systemet kommer att omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning. Den tekniska omvandlingen är en engångsinsats och kommer att innebära ett i princip oförändrat nettoutfall för dem som inte uppstår avtalsersättningar. På kort sikt innebär omvandlingen en viss ökning av nettobelastningen för statsfinanserna eftersom reduceringen av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) mot avtalsersättningar avskaffas.

Bruttoutgifterna ökar som följd av att SGA avskaffas och ersätts av en höjning av bruttoersättningen. För dem som beviljats förtidspension eller sjukbidrag före ikraftträdandet innebär den tekniska omvandlingen att bruttoersättningen höjs så att nettoersättningen förblir i princip oförändrad. Även när det gäller dem som beviljas ersättning efter ikraftträdandet kommer bruttonivån i grundskyddet att anpassas till att SGA avskaffas.

Trots att bruttoutgifterna ökar innebär förslagen sammantaget en nettobesparing, bl.a. på grund av att det reformerade systemet inte till alla delar övertar de skatteeffekter som SGA innebär i nuvarande system. Det reformerade systemet saknar den, i förhållande till hela ersättningar, för individen gynnsamma beskattningen av partiella ersättningar samt det skattemässiga gynnandet av individer med ATP som överstiger nivån för pensionstillskott.

Omvandlingen av SGA till höjd bruttoersättning kommer att föranleda en teknisk justering av utgiftstaket.

Såväl effekten av förslagen som utgiftsutvecklingen för systemet i allmänhet är i hög grad beroende av utvecklingen av övriga ovan berörda faktorer. För flertalet av dessa faktorer är den mer långsiktiga utvecklingen mycket svår att bedöma. Även den kortsiktiga utvecklingen är i vissa fall vanskelig att förutsäga. Detta innebär att osäkerheten när det gäller de redovisade beräkningsresultaten är mycket stor.

I denna departementspromemoria lämnas inte några förslag till indexering. De kostnadsjämförelser mellan nuvarande och föreslagna regler som redovisas är därför genomgående jämförelser med föreslagna regler enligt det indexeringsalternativ som innebär enbart prisindexering. Detta är inte något ställningstagande i indexeringsfrågan. Eftersom dagens förtidspensionssystem är helt prisindexerat har det bedömts vara det mest relevanta jämförelsealternativet.

Inom ramen för beredningsarbetet har Riksförsäkringsverket utfört ett omfattande beräkningsarbete. Beräkningarna har huvudsakligen gjorts i två olika simuleringsmodeller. I den ena modellen, den statiska modellen, har beräkningar gjorts på grundval av de inkomstförhållanden m.m. som gällt för de individer som beviljats förtidspension eller sjukbidrag under åren 1996 och 1997, varvid jämförelser gjorts mellan utfallen på individ- och gruppnivå enligt nuvarande respektive nya regler. Den andra simuleringsmodellen, den dynamiska modellen, är konstruerad för mer långsiktig analys, där den framtida utgiftsutvecklingen m.m. över tiden uppskattas utifrån vissa antaganden rörande huvuddelen av de faktorer som berörts ovan.

I det följande beskrivs inledningsvis effekterna av de föreslagna regeländringarna. Därefter behandlas kort den dynamiska simuleringsmodellen och antagandena som tillämpats i modellen rörande några av de mer centrala faktorerna av betydelse för utgiftsutvecklingen. Slutligen redovisas beräkningsresultat rörande den långsiktiga utvecklingen för systemet med avseende på brutto- och bruttoutgifter för utgående ersättning m.m. med tillämpning av nuvarande respektive föreslagna regler.

14.2.2 Effekter av föreslagna regeländringar

Den tekniska omvandlingen av beviljade förtidspensioner till sjukersättning innebär på kort sikt en viss ökning av nettobelastningen på statsfinanserna eftersom reduceringen mot avtalsersättningar slopas. Denna nettoökning har med hjälp av SCB:s inkomstfördelningsundersökning för 1997 uppskattats till cirka 100 miljoner kronor per år inledningsvis för att därefter avta. I övrigt är omvandlingen kostnadsneutral för de offentliga finanserna vid omvandlingstillfället. När antalet personer med ersättning enligt det gamla systemet minskar blir de sammanlagda utgifterna för systemet lägre.

Effekterna för de offentliga finanserna med sjukersättning beräknad enligt de föreslagna reglerna har uppskattats med hjälp av de inkomstförhållanden m.m. som gällt för de personer som beviljats förtidspension under åren 1996 och 1997 i den statiska simuleringsmodellen. Med antagandet att 40 000 personer beviljas ersättning blir netto-utgiftsminskningen beräknat på nybeviljade 1996 cirka 120 miljoner kronor per år och beräknat på nybeviljade 1997 cirka 130 miljoner per år. Besparingen per årskull nybeviljade ersättningar kan alltså uppskattas till cirka 120 miljoner kronor per år. Denna besparing kommer att ligga kvar och ackumuleras när det reformerade systemet träder i funktion.

Av tabell 14.2.1 nedan framgår de sammantagna effekterna på längre sikt av föreslagna regeländringar enligt beräkningar i Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell, med reservation för den redovisade osäkerheten i dessa. Bruttoersättningarna och skatteinkomsterna för 2003, dvs. året för ikraftträdandet av det reformerade systemet, är extrapolerade bakåt utifrån utvecklingen för åren 2004-2006 för att bättre ansluta till nivån för dessa år. Orsaken till detta förfaringsätt är modelltekniska problem i samband med ikraftträdandet vilka man från Riksförsäkringsverket ännu inte lyckats lösa.

Tabell 14.2.1 Finansiella effekter av reformering av systemet för ersättning vid långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga, reallönetillväxt 2 %, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser, jämförelse av nuvarande regler med reformerade regler.

År	2003	2004	2005	2010
Ökning av bruttoersättning	3,2	3,0	2,7	1,1
Ökning av skatteinkomster och egenavgifter	3,3	3,2	3,0	2,5
Summa förändrad nettoersättning	-0,1	-0,2	-0,3	-1,4
Minskade ålderspensionsavgifter	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6
Summa = Effekt på offentliga finanser	-0,2	-0,4	-0,5	-2,0

14.2.3 Långsiktiga beräkningar med Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell

Allmänt

Riksförsäkringsverkets simuleringsmodell baseras på ett urval personer från verkets pensionspoängsregister respektive pensionsutbetalningsregister. Med de uppgifter som finns i databasen är det möjligt att beräkna den förmån en individ är berättigad till inom ramen för förtids- och ålderspensionssystemen. Sannolikheten eller risken för att en individ kommer att uppbära sjukersättning (förtidspension) är uppskattad dels utifrån den genomsnittliga risken, beräknad i olika grupper indelade efter ålder och kön, för förtidspension eller sjukbidrag under åren 1997–1999, dels utifrån tre olika scenarier som valts ut på grundval av Statskontorets rapport Framtidens långa sjukfrånvaro, bilaga 2. Sannolikheten för att en individ kommer att ha en viss inkomst och en viss inkomströrlighet skattas på sätt som beskrivs nedan.

En mer utförlig beskrivning av Riksförsäkringsverkets dynamiska simuleringsmodell finns i bilaga 4.

Antalsutvecklingen

I den dynamiska simuleringsmodellen analyseras de finansiella effekterna av övergången till de föreslagna reglerna utifrån tre olika scenarier beträffande sannolikheten eller risken för sjukersättning (förtidspension).

Mot bakgrund av den betydande osäkerhet som råder om den kommande utvecklingen när det gäller antalet personer med långvarigt eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga, är det inte befogat att välja ut något av de tre olika scenarierna som mer relevant än de övriga. Det alternativ som i någon mån kan sägas utgöra referenspunkt torde dock vara det som nedan benämns huvudalternativet. I detta alternativ har huvudsakligen de genomsnittliga risker för män och kvinnor i olika åldrar som gällt under åren 1997–1999 tillämpats, dock med viss justering med hänvisning till den senaste utvecklingen av antalet långa sjukfall. Sistnämnda justering beskrivs mer utförligt nedan.

Med risker avses här i princip den procentuella andelen bland män respektive kvinnor i olika åldersgrupper som beviljats förtidspension eller sjukbidrag de aktuella åren. Risken uttryckt på detta sätt varierar relativt kraftigt beroende på kön och ålder och är av naturliga skäl som störst bland de äldsta åldersgrupperna. Orsakerna till att riskerna i mo-

dellen uppskattats utifrån förtidspensioneringen under just de nämnda åren är dels att det är de mest aktuella data som finns tillgängliga, dels att en ändring av kriterierna för rätt till förtidspension genomfördes den 1 januari 1997. Dessförinnan gällande kriterier måste bedömas ha inneburit ett högre antal förtidspensioneringar per år och då särskilt i högre åldersgrupper.

Utgiftsutvecklingen är till inte ringa del beroende av den ålders- respektive könsmissiga sammansättningen av årskullarna som beviljas ersättning. Detta beror bl.a. på att förvärvsinkomsterna varierar relativt kraftigt i olika åldersgrupper och beroende på kön. Riskerna har emellertid under senare år förändrats så att de något förenklat uttryckt ökat för kvinnor men minskat för män samt minskat för äldre och ökat för yngre personer. Det är därför väsentligt att riskerna för respektive kön i olika åldersgrupper i simuleringssmodellen anpassas till vad som gällt under senare tid.

De två övriga scenarierna i modellen utgör en applicering av Statskontorets basscenario och negativa scenario på riskerna under åren 1997–1999, dvs. huvudalternativet. Dessa alternativ innebär en stegvis procentuell förändring av riskerna i förhållande till dem som tillämpas i huvudalternativet enligt vad som anges i tabell 14.2.2. Alternativen bygger på antaganden om förändrade risker till följd av varierande utveckling för några av de ovan berörda faktorerna som påverkar riskerna. En närmare beskrivning av de olika antagandena lämnas i Statskontorets rapport, bilaga 2. De procentuella förändringstalen i tabellen skall tolkas som att 2020 skall de vara uppnådda för respektive åldersgrupp och kön. Från 2000 och fram till 2020 antas utvecklingen vara linjär.

Tabell 14.2.2 Riskjustering i bassceneriet och det negativa scenariet.

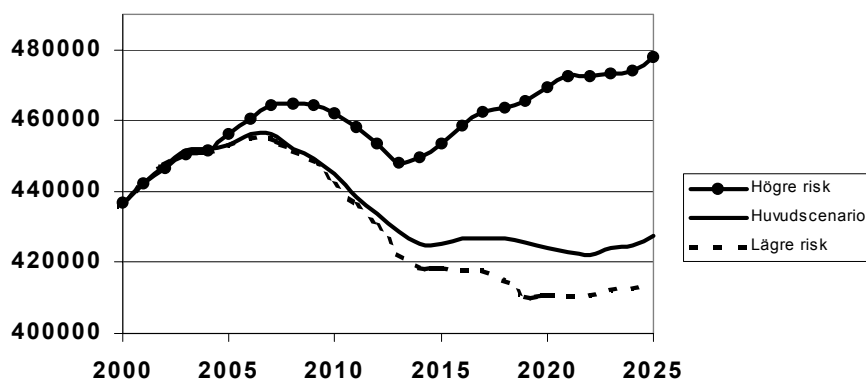
	Äldre män	Yngre män	Äldre kvinnor	Yngre kvinnor
Bas	- 15	- 15	- 7,5	0
Negativt	+ 15	0	+ 15	+ 7,5

En viss justering av antalsutvecklingen har dock gjorts i modellen i förhållande till Statskontorets scenarier och huvudscenariet. Orsaken till detta är utvecklingen under senare tid av antalet långa sjukfall. Denna utveckling, som inneburit en relativt dramatisk ökning av antalet personer som uppburit sjukpenning mer än ett år, finns beskriven i avsnitt 1.3.4. Det finns starka skäl befara att den kraftiga ökningen av antalet långa sjukfall under de senaste åren på sikt kommer att leda till en successiv ökning av antalet förtidspensioner (sjukersättningar) under början av 2000-talet. Storleken av en eventuell ökning är emellertid

beroende av vilka åtgärder som kan komma att vidtas för att komma till rätta med den ökade sjukfrånvaron. Sjukförsäkringsutredningen (dir. 1999:54) har bl.a. i uppdrag att lämna förslag till konkreta åtgärder för att minska sjukfrånvaron. Som en följd av den demografiska utvecklingen är det vidare förhållandevis få förtidspensionärer som under de närmaste åren övergår till ålderspension. Justeringen i modellen bygger på Riksförsäkringsverkets prognos för antalet nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag under åren 2000–2001. Under åren 2002–2004 sänks riskerna successivt till de nivåer som i genomsnitt gällde åren 1997–1999. Följden av justeringen är att tillströmningen under åren 2000–2004 antas överstiga vad som följer av de risker som gällt under åren 1997–1999.

Utvecklingen i de tre scenarierna vad avser antal personer med ersättning framgår av figur 14.1. De antal som anges är cirka 3,5 procent högre än vad som kan observeras i den officiella statistiken eftersom de inbegriper en uppskattning av retroaktiv ersättning och de ersättningar som utges under endast en del av året. Siffrorna överstiger således det antal personer som enligt Riksförsäkringsverkets statistik uppbär ersättning vid en viss tidpunkt.

Figur 14.1 Antal förtidspensioner/sjukersättning 2000-2025, olika scenarier



Antalet personer med förtidspension/sjukersättning förväntas stiga under de närmaste åren i alla tre scenarierna. Detta är en konsekvens av att antalet personer i de åldersgrupper där risken för sådan ersättning är som högst kommer att stiga kontinuerligt fram till år 2008. Öknings-takten förväntas vara som högst under de närmaste åren med en nettoökning av det totala antalet ersättningsberättigade med mellan 5000 och 6000 personer per år. I huvud- och basscenariet förväntas antalet börja sjunka 2008 till följd av att många individer i beståndet då över-

går till ålderspension samtidigt som den antalsökning som den demografiska utvecklingen medför under åren fram till dess kan förväntas avta.

Inkomstbildningen

Nivån på de förvärvsinkomster individerna åsätts i modellen baseras på uppgifter från Riksförsäkringsverkets register över pensionsgrundande inkomster. Individernas inkomstprofiler motsvarar därför inkomstspridningen bland befolkningen i dess helhet. Allmänt kan sägas att inkomstspridningen bland dem som beviljas förtidspension delvis skiljer sig från vad som gäller befolkningen i allmänhet. De som beviljas ersättning i lägre åldrar ligger generellt sett lägre än befolkningen i motsvarande ålder medan äldre män som beviljas ersättning generellt sett har högre inkomster än sina jämnåriga. Eftersom modellen inte tar hänsyn till andra faktorer än ålder, kön och tidigare inkomst i inkomstsimuleringarna får även de som åsätts status som ersättningsberättigade en inkomst och inkomstspridning som motsvarar genomsnittsbefolkningens. Då förtidspensionärer i regel har lägre inkomster än genomsnittet i befolkningen har de simulerade inkomsterna justerats. Avvikelserna i fråga om inkomstspridning och inkomstnivåer mellan verkligheten och utfallet i modellen har föranlett korrigeringar av beräknade ersättningar m.m. på sätt som redovisas i bilaga 4.

Även om man antar en viss utveckling av antalet personer med förtidspension/sjukersättning och tillväxt i genomsnittsinkomster så återstår betydande osäkerhetsmarginaler på grund av alla andra faktorer som har betydelse för utfallet. Särskilt viktig bland dessa är utvecklingen av de ersättningsberättigades inkomster före försäkringsfallet.

När det gäller förvärvsinkomstutvecklingen i modellen för individerna som förvärvsarbetar (före eller efter det att de uppbär hel ersättning samt under tid med partiell ersättning) har utvecklingen i tre olika alternativ studerats; konstant årlig reallöneökning med 1, 2 respektive 3 procent. Reallöneutvecklingen har betydelse dels på det sättet att förvärvsinkomsterna och därmed ersättningarna som beräknas blir högre ju längre fram i tiden som beräkningen sker, dels på det sättet att den påverkar ersättningsnivån i det fallet att ersättningen inkomstindexeras.

Antalet ersättningsberättigade – betydelsen för utgiftsutvecklingen

Utgiftsutvecklingen följer av naturliga skäl utvecklingen av antalet ersättningsberättigade personer relativt väl. Utgiftsutvecklingen i de olika

scenarier för antalsutvecklingen som beskrivits ovan har beräknats för åren 2000–2025. I tabell 14.2.3 visas den beräknade utvecklingen av nettoutgifterna för förtidspensionerna i nuvarande system (inkl. ålderspensionsavgifterna) vid en antagen reallöneutveckling om 2 procent per år. Nettoutgiften definieras som utbetald ersättning med avdrag för inkomstskatt samt tillägg för statens utgifter för ålderspensionsavgift som utgår på antagandeinkomsten. När nettoutgifterna (dvs. den sammanlagda belastningen på de offentliga finanserna) redovisas har inkomstskatt för den enskilde som är att hänföra till andra inkomster än sjukersättningen dragits ifrån den totala inkomstskatten. Syftet med denna justering är att på bättre sätt åskådliggöra ersättningarnas belastning på de offentliga finanserna. Denna justering påverkar inte beräkningarna av reformens effekt på dessa. Inkomstskatt som är att hänföra till sidoinkomster har schablonmässigt beräknats som den genomsnittliga kommunalskattesatsen multiplicerat med sidoinkomsten. I beräkningarna används den genomsnittliga kommunalskattesatsen i riket för 2000.

Av tabell 14.2.3 framgår att utgifterna förväntas öka under de närmaste åren fram till omkring 2008. Därefter minskar utgifterna i huvudalternativet och i basalternativet. I det negativa alternativet med det högsta riskantagandet ökar utgifterna åter efter år 2015.

Tabell 14.2.3 Beräknade nettoutgifter för förtidspension enligt nuvarande regler (inkl. ålderspensionsavgifter) åren 2000–2025, olika scenarier för utveckling av antalet förtidspensionärer, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Huvudscenario	Basscenario	Negativt scenario
2000	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,6
2010	41,1	42,2	40,5
2015	39,4	41,6	38,4
2020	40,8	44,4	38,5
2025	42,1	46,6	40,0

Som framgår av tabellen spelar utvecklingen av antalet ersättningsberättigade en avgörande roll för utgiftsutvecklingen. Att göra en tillförlitlig prognos är, som tidigare redovisats, mycket svårt eftersom antalsutvecklingen beror på många faktorer som är svåra att förutsäga.

14.2.4 Långsiktiga finansiella effekter

Allmänt

Nedan visas resultaten av beräkningar av långsiktiga finansiella effekter m.m. av de förslag om beräkning av ersättning och ålderspensionsrätt som lämnas i denna departementspromemoria och i departementspromemorian Ds 2000:40 Aktivitetsersättning – Nytt försäkringsstöd för unga med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan, som avser regelförändringar för försäkrade i åldersgruppen 16–29 år. De föreslagna reglerna beträffande 16–29-åringar har beaktats på så sätt att reglerna för beräkning av aktivitetsersättning har tillämpats på hela gruppen trots att 16–18-åringar inte omfattas av dessa. Härigenom blir jämförelser med nuvarande regler möjliga. Den inkomstrelaterade aktivitetsersättningen har beräknats på grundval av de två högsta bruttoårsinkomsterna inom en ramtid av tre år före det år försäkringsfallet inträffade. Följande garantinivåer har använts; för åldrarna 16–20 år 2,10 prisbasbelopp, 21–22 år 2,15 prisbasbelopp, 23–24 år 2,20 prisbasbelopp, 25–26 år 2,25 prisbasbelopp, 27–28 år 2,30 prisbasbelopp och 29 år 2,35 prisbasbelopp.

I denna departementspromemoria lämnas inte några förslag rörande indexering av ersättning m.m. I vissa fall, som t.ex. ovan, redovisas förslagen i prisbasbelopp av praktiska skäl. Detta skall dock inte ses som förslag beträffande val av indexeringsmetod. Eftersom indexeringen har mycket stor betydelse för systemets finansiella utveckling visas beräkningar med utfall för de olika indexeringsalternativen som presenteras i avsnitt 11.

Andra ersättningar än förtidspension eller sjukersättning som t.ex. bostadstillägg till pensionärer (BTP) ingår inte i beräkningarna.

Utvecklingen med reformerade regler

De nya reglerna för beräkning av ersättning innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) avskaffas. De som uppbär förtidspension vid tidpunkten då reformen träder ikraft kommer att kompenseras för detta så att nettoersättningen blir i princip oförändrad. En följd av omvandlingen av förtidspension till sjukersättning är emellertid att såväl bruttoersättningarna som skatteinkomsterna kommer att öka i förhållande till vad som gäller med nuvarande regler.

Tabell 14.2.4 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenari, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	38,2	38,2
2005	40,3	43,0
2010	40,9	42,0
2015	39,4	39,5
2020	41,0	40,0
2025	42,4	40,9

Tabell 14.2.5 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenari, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	29,9	29,9
2005	31,2	30,9
2010	31,4	30,0
2015	29,9	28,0
2020	38,8	28,4
2025	31,6	28,8

I ovan redovisade tabeller över utvecklingen för brutto- respektive nettoutgifter baseras resultaten på en konstant årlig tillväxt, dvs. real-löneökning, om två procent. En betydande del av utgiftsökningen beror på ett ökat antal ersättningsberättigade under de närmaste åren. Som följd av ökningen av förvärvsinkomsterna ökar även ersättningarna, eftersom dessa till största delen grundas på förvärvsinkomster. När det gäller att beskriva reformens effekter i termer av systemets finansiella belastning på samhällsekonomin i stort är det emellertid väsentligt att även relatera utgiftsutvecklingen till utvecklingen för summan av inkomster av arbete och andra inkomster i form av transfereringar som träder i stället för arbetsinkomster. Ett lämpligt mått är därvid kvoten mellan utgifterna för ersättningssystemet och summan av de inkomster som utgör underlag för uttag av arbetsgivar respektive egenavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter samt statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift. I tabell 14.2.6 nedan och vissa andra tabeller redovisas därför denna kvot. Det beskrivna underlaget kallas i tabellerna för ”avgiftsunderlag”.

Tabell 14.2.6 Utgiftsandel. Nettoutgifter för förtidspensioner/ sjukersättningar (exkl. ålderspensionsavgifter) i förhållande till avgiftsunderlag, huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, procent.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	3,5	3,5
2005	2,9	2,8
2010	2,6	2,5
2015	2,3	2,1
2020	2,2	2,0
2025	2,0	1,9

I tabellerna 14.2.4–6 ovan redovisades de finansiella effekterna av reformen enbart såvitt avser utgående ersättningar och inkomstskatt. Till utgifterna för systemet måste dock räknas även de statliga ålderspensionsavgifterna för dem som uppbär ersättning. Som en följd av ålderspensionsreformen betalas statlig ålderspensionsavgift på vissa pensionsgrundande belopp och inkomster. Individer som uppbär förtidspension/sjukbidrag tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp, som beräknas utifrån den s.k. antagandepoängen. Finansieringen av ålderspensionsrätten som tillgodoräknas genom det pensionsgrundande beloppet sker genom att staten betalar statlig ålderspensionsavgift motsvarande 18,5 procent av det pensionsgrundande beloppet. De reformerade reglerna som föreslås i denna departementspromemoria innebär vissa följdändringar vad avser underlaget för beräkning av ålderspensionsrätt för sjukersättning. Någon ändring beträffande staten som betalningsansvarig för ålderspensionsavgiften föreslås inte för närvarande (se avsnitt 8.7).

I tabellerna 14.2.7–8 nedan redovisas utgiftsutvecklingen för systemet inklusive utgifter för ålderspensionsavgifter. Utgiftsutvecklingen för enbart ålderspensionsavgifterna redovisas i tabell 14.2.13.

I tabell 14.2.8 visas ersättningarnas belastning på de offentliga finanserna. Av tabellen framgår dels att belastningen förväntas öka under de närmaste åren, dels att de reformerade reglerna (givet prisindexering) medför en mindre belastning på de offentliga finanserna jämfört med nuvarande regler.

Tabell 14.2.7 Bruttoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	47,1	47,1
2005	49,7	52,2
2010	50,5	51,0
2015	48,8	48,1
2020	51,0	49,0
2025	52,9	50,2

Tabell 14.2.8 Nettoutgifter för förtidspensioner/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgifter), huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999-års priser.

År	Nuvarande regler	Reformerade regler
2000	38,8	38,8
2005	40,7	40,1
2010	41,1	39,1
2015	39,4	36,7
2020	40,8	37,3
2025	42,1	38,1

Utvecklingen vid olika tillväxtantaganden

Tabell 14.2.9 Nettoutgifterna för förtidspension/sjukersättning (inkl. ålderspensionsavgift) vid olika reallöneutveckling, huvudscenario, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler		Reformerade regler	
	Tillväxt, %		Tillväxt, %	
	1,0	3,0	1,0	3,0
2000	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,1	40,1
2010	41,1	41,0	39,1	39,0
2015	39,3	39,5	36,6	36,7
2020	40,4	41,1	36,9	37,5
2025	41,3	42,5	37,4	38,4

I tabell 14.2.9 visas hur reallönetillväxten påverkar belastningen på de offentliga finanserna. I tabellen visas utvecklingen med nuvarande och reformerade regler (givet prisindexering) vid 1 och 3 procents årlig reallönetillväxt. Av tabellen framgår att ju högre reallönetillväxten är desto högre blir belastningen på de offentliga finanserna.

Utvecklingen vid olika indexeringsalternativ

Valet av indexering av ersättning m.m. har stor betydelse för utgiftsutvecklingen. I avsnitt 11 beskrivs relativt ingående ett antal olika alternativ för indexering i systemet. En översikt av dessa lämnas i tabellen nedan.

Tabell 14.2.10 Olika indexeringsalternativ.

Komponent	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Alt. D	Alt. E
Tak	Pris	Pris	Pris+hel lön	Pris+hel lön	Pris+hel lön
Inkomster till grund för antagandeink.	Pris	Pris	Pris	Pris	Pris+hel lön
Antagandeink. (och därmed utgående ersättning samt ÅP-rätt)	Pris	Pris+halv lön	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris *1)	< 60 år Pris+halv lön ≥ 60 år Pris	Pris+hel lön
Garantinivå	Pris	Pris	Pris+halv lön *2)	Pris	Pris+hel lön

*1) För alternativ C gäller att från 60 års ålder räknas antagandeinkomsten om dels med hänsyn till prisutvecklingen, dels med hänsyn till förändringen i realinkomstläget, dock endast när denna är negativ.

*2) För alternativ C gäller vidare att justering av garantinivån med hänsyn till realinkomstläge inte skall ske vid fallande reallöner. Garantinivån skall i en sådan utveckling ligga fast på en och samma reala nivå till dess att reallönerna åter nått samma nivå som vid den tidpunkt då dessa började falla.

Alternativ C är avsett att spegla Förtidspensionsutredningens förslag till indexering.

I tabell 14.2.11 nedan visas utgiftsutvecklingen för systemet vid tillämpning av tre olika indexeringsalternativ som redovisats ovan. Ytterligare beräkningar redovisas i avsnitt 11 och bilaga 5.

Av tabellen framgår att de olika alternativen för indexering ger mycket olika resultat vad avser belastningen på de offentliga finanserna. I alternativ E med full reallöneindexering och 3 procents tillväxt beräknas belastningen 2025 bli cirka 45 procent högre jämfört med nuvarande regler.

Tabell 14.2.11 Nettoutgifterna för förtidspension/sjukersättningar (inkl. ålderspensionsavgift) vid olika reallöneutveckling och med olika indexeringsalternativ, huvudscenario, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler		Alt A, enbart prisindex		Alt C		Alt E, Enbart reallöneindex	
	Tillväxt, %		Tillväxt, %		Tillväxt, %		Tillväxt, %	
	1,0	3,0	1,0	3,0	1,0	3,0	1,0	3,0
2000	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
2005	40,7	40,7	40,1	40,1	40,5	40,5	41,5	41,5
2010	41,1	41,0	39,1	39,0	40,4	41,1	42,1	44,3
2015	39,3	39,5	36,6	36,7	38,7	41,3	40,8	46,8
2020	40,4	41,1	36,9	37,5	40,0	45,4	42,6	53,5
2025	41,3	42,5	37,4	38,4	41,5	51,0	44,6	61,5

Utvecklingen för ålderspensionsavgifter

I tabellen nedan visas utgiftsutvecklingen för ålderspensionsavgifterna för förtidspension/sjukersättningar. Förändringen är beräknad utifrån 2 procents årlig reallönetillväxt.

Tabell 14.2.12 Ålderspensionsavgifter, huvudscenario, 2 % reallönetillväxt, belopp i miljarder kronor, 1999 års priser.

År	Nuvarande regler	Alt A, enbart prisindex	Alt B	Alt C	Alt D	Alt E, enbart reallöneindex
2000	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9
2005	9,4	9,2	9,4	9,3	9,3	9,6
2010	9,6	9,0	9,4	9,4	9,4	10,0
2015	9,4	8,6	9,1	9,3	9,3	10,2
2020	10,0	9,0	9,6	10,1	10,1	11,3
2025	10,5	9,3	10,1	11,1	11,1	12,5

14.3 Konsekvenser för den enskilde

14.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas i första hand vad de nya reglerna betyder i ekonomiska termer för dem som beviljas ersättning efter det att dessa nya regler trätt i kraft. Som redovisas i avsnitt 7 kommer de ekonomiska konsekvenserna för de individer som vid övergången redan uppbär sådan ersättning att bli mycket begränsade, dvs. nettoersättningen kommer att bli i princip oförändrad. Det är i första hand konsekvenserna av de föreslagna reglerna om beräkning av ersättning som redovisas här. I fråga om konsekvenserna av de föreslagna reglerna om tillhörighet till den arbetsbaserade respektive bosättningsbaserade försäkringen finns en redovisning i avsnitt 5.2.1. I avsnitt 13.3.6 behandlas sjukersättningen i ett internationellt perspektiv.

Det nya ersättningssystemet vilar på en delvis annorlunda principiell grund än det nuvarande. En central utgångspunkt vid utformandet av de nya beräkningsreglerna har varit att de på ett mera direkt sätt än nuvarande regler skall anknyta till det verkliga inkomstbortfall som den enskilde drabbas av som följd av långvarig eller varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Utifrån denna utgångspunkt bör analysen av utfallet enligt de nya reglerna i olika individuella ersättningsfall i första hand relateras till nivån på det inkomstbortfall den enskilde drabbats av. Därvid är den s.k. kompensationsgraden ett centralt analysinstrument. Med kompensationsgrad avses här hur stor andel nettoersättningen utgör av en tidigare arbetsinkomst efter skatt. Det är dock ett problem i sig att fastställa just arbetsinkomsten eftersom många individers arbetsinkomster varierar betydligt under åren närmast före försäkringsfallet. Det är därför knappast lämpligt att välja ut arbetsinkomsten under något enstaka år som mätpunkt. Dessutom saknas ofta arbetsinkomster helt under åren närmast före försäkringsfallet eftersom individen varit långvarigt sjukskriven. I den följande framställningen bygger beräkningen av kompensationsgraderna på de uppmätta antagandeinkomsterna, dvs. den tidigare arbetsinkomsten antas vara mätt på ett rättvisande sätt genom antagandeinkomsten. Genomgående gäller dock att det är nettoinkomster, dvs. inkomster efter skatt, som jämförs.

Samtidigt är det naturligt att utfallet av de nya reglerna jämförs med utfallet i nuvarande system även på individnivå. De nya reglerna om beräkning av ersättning innebär på flera sätt en kraftig omstöpning i förhållande till nuvarande regler. Det innebär dock inte att skillnaden i nettoutfall för individen mellan nuvarande regler och nya regler behöver bli särskilt stor. I många fall ligger respektive utfall relativt nära varandra.

Beräkningar av effekterna vid en övergång från de nuvarande reglerna till de nya reglerna visar således att i gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996 med hel ersättning så uppgår andelen individer med en maximal förändring på 5 procent uppåt eller nedåt av nettoersättningen till 46 procent. Motsvarande andel vid en maximal förändring på 10 procent uppåt eller nedåt ligger på 67 procent. Det är enligt samma beräkningar fler (53 procent) som med de nya reglerna får en högre ersättning än som får en lägre ersättning (46 procent).

I nuvarande system utgör det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) en viktig del av grundskyddet. I enlighet med de riktlinjer som gällt för beredningen innebär förslagen i denna departementspromemoria att den skatteförmån som SGA innebär skall slopas och ersättas av en höjning av bruttoersättningen, som medför att nettoersättningen hamnar på i princip motsvarande nivå som gäller vid folkpension och fullt pensionstillskott. Detta för alltså med sig att bruttoersättningen, beräknad enligt de nya reglerna, för många individer kommer att ligga på än högre nivå än vad som är fallet i dag.

Den högsta nivån för pensionstillskott vid förtidspension motsvarar 112,9 procent av prisbasbeloppet. Reglerna om pensionstillskott innebär att ATP reducerar pensionstillskottet krona för krona ned till 0, dvs. pensionstillskott utges till förtidspensionärer vars medelpoäng för ATP vid beräkningen av förtidspensionen är som högst cirka 1,9. Höjningen av bruttoersättningen i grundskyddet som sker genom garantinivån 2,4 prisbasbelopp har fastställts efter denna nivå (max 1,9) på medelpensionspoängen. SGA har emellertid för individen gynnande effekt även vid en ATP som betydligt överstiger nivån för pensionstillskott (vid hel förmån i vissa fall upp till cirka 3,7 ATP-poäng och vid partiell förmån, främst halv och en fjärdedels ersättning, ända upp till maximala 6,5 ATP-poäng). Det innebär att ett antal individer med en inkomstrelaterad sjukersättning på motsvarande nivå får ett lägre nettoutfall än vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler. Ett antal individer som är gifta och/eller bor i kommuner med genomsnittlig eller låg kommunalskatt kompenseras samtidigt helt eller delvis för denna effekt genom att den enhetliga garantinivån i princip motsvarar nettoutfallet för ogifta personer med relativt hög kommunalskatt.

En av de mest utslagsgivande förändringarna i förhållande till nuvarande system när det gäller förändring av såväl brutto- som nettobelopp är att endast i tiden relativt närliggande inkomster ligger till grund för beräkningen av ersättning. Detta påverkar inte utfallet för den vars nivå på arbetsinkomsterna varit stabil över tiden fram till försäkringsfallet. I de fall då den försäkrades inkomster legat högre under tiden före ramtiden än under denna tid innebär de nya reglerna naturligtvis en sänkt nivå på ersättningen. Detta ligger emellertid i linje med att er-

sättningen skall anknyta till det faktiska inkomstbortfallet och inte till tidigare inkomster som inte längre är representativa för det inkomstbortfall som den enskilde drabbas av i anledning av arbetsförmåga.

Ytterligare en viktig förändring är att den s.k. 30-delsberäkningen av inkomstrelaterade ersättning slopas. Det innebär framför allt en kraftig förbättring av ersättningen för dem, främst äldre kvinnor, som inte kan tillgodoräkna sig 30 år med pensionspoäng i ATP-systemet.

Vidare föreslås att den nya ersättningen till skillnad från folkpensionen skall vara oberoende av civilstånd. Detta innebär således att kompensationsgraden i förhållande till inkomstbortfall blir enhetlig för gifta och ogifta personer. I nuvarande system kompenserar folkpensionen för bortfallet av det första basbeloppet i förvärvsinkomst. Eftersom folkpensionens storlek varierar beroende på civilstånd har också kompensationsgraden varierat efter civilstånd för i princip alla förtidspensionärer/sjukbidragstagare. De allra flesta individer som kommer att uppbära sjukersättning kommer dock inte att omfattas av grundskyddet, dvs. deras inkomstrelaterade sjukersättning kommer att överstiga garantinivån.

När det gäller den inkomstrelaterade ersättningen tillämpas en enhetlig ersättningsnivå om 64 procent av antagandeinkomsten. Nivån för den enhetliga garantinivån som utgör grundskyddet i försäkringen motsvarar i princip nettoutfallet för ogifta förtidspensionärer med pensionstillskott. Det innebär att garantiersättningen enligt de nya reglerna blir högre för dem som är gifta än vad som är fallet i nuvarande system, eftersom den högre nivån för ogifta förtidspensionärer har använts som måttstock vid fastställande av den generella garantinivån.

Slopan det av SGA medför relativt påtagliga skillnader vad beträffar nettoersättningen för dem som beviljas partiell ersättning enligt de föreslagna reglerna. Detta har sin grund i att skatteförmånen SGA i nuvarande regler i många fall över huvud taget inte påverkas av huruvida en förmån är hel eller partiell. Vid partiell förmån uppkommer därför i många fall en mer eller mindre kraftig överkompensation i termer av nettoersättning i förhållande till tidigare arbetsinkomster och i förhållande till vad som gäller vid hel förmån.

Den höjning av bruttoersättningen som ersätter SGA är utformad så att hänsyn tas till huruvida sjukersättningen är hel eller partiell och, i förekommande fall, vilken nivå på den partiella ersättningen som är aktuell. Även för dem med partiell förmån kommer bruttoersättningen att höjas i förhållande till nuvarande regler, men ersättningen kommer att beskattas såsom arbetsinkomst. Detta medför med säkerhet sänkta ersättningsnivåer såvitt avser nettoersättningen för de allra flesta individer med partiell ersättning i förhållande till vad som skulle varit fallet enligt nuvarande regler.

En sådan effekt är dock klart motiverad utifrån synsättet att ersättningen skall anknyta till det aktuella inkomstbortfallet. En närmare beskrivning av problemet med SGA vid partiell förtidspension har lämnats i promemorian Ds 2000:9 Förtidspensionssystemet Skattereglernas effekt på kompensationsnivåerna. I promemorian visas att SGA medför att partiell förtidspension i förening med förvärvsarbete i vissa fall kan medföra lika hög eller högre nettoinkomst än heltidsarbete med en inkomst motsvarande den inkomst som pensionen beräknats utifrån.

De nya reglerna innebär att de i nuvarande system mycket höga kompensationsgraderna vid partiell ersättning kommer att närma sig kompensationsgraderna vid hel ersättning. En närmare uppskattning av vad de nya reglerna innebär i termer av sänkt ersättning för individerna är emellertid mycket svår att göra eftersom utfallet är beroende av vilka förvärvsinkomster som individer med partiell ersättning har.

Ordningen med reducering av grundskyddet med avtalsförmåner som i nuvarande system finns i reglerna om SGA föreslås avskaffas. För dem vars nettoersättning skulle ha sänkts till följd av reducering av SGA med avtalsförmåner innebär alltså de nya reglerna en högre ersättning. Detta medför vidare rimligtvis betydligt förbättrade möjligheter för såväl individen som arbetsmarknadens parter att överblicka behovet av ersättningar som kompletterar den allmänna obligatoriska försäkringen.

De resultat som redovisas bygger på simuleringar med reformerade regler tillämpade på de individer som beviljades förtidspension eller sjukbidrag under åren 1996 respektive 1997. Belopp m.m. som redovisas är därför uttryckta i pris- respektive inkomstnivåer som gällde under dessa år. Vid beräkningarna har en genomsnittlig kommunalskatt för riket tillämpats.

14.3.2 Effekter för kvinnor och män

I tab. 14.3.1 nedan redovisas den genomsnittliga förändringen av nettoersättningen för kvinnor respektive män med hel ersättning när beräkningen görs enligt nuvarande respektive nya regler. Totalt sett innebär de nya reglerna en sänkning av den genomsnittliga ersättningen för denna grupp med 0,8 procent enligt beräkningar baserade på gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996. Sänkningen ligger främst på männen betraktade som grupp medan kvinnorna som grupp i stället får en genomsnittlig höjning av ersättningen med 2,1 procent. Naturligtvis varierar förändringarna starkt bland individerna inom grupperna kvinnor respektive män.

Tabell 14.3.1 Relativ skillnad (i %) mellan genomsnittlig nettoersättning för individer med hel ersättning vid beräkning enligt nya respektive nuvarande regler

Kvinnor	Män	Totalt
2,1	-3,0	-0,8

Spridningen av förändringarna av nettoersättningarna fördelat efter kön framgår av tab. 14.3.2. De redovisade siffrorna baseras på beräkningar avseende nybeviljade förtidspensionärer med hel ersättning 1996. Observera att på de två nedersta raderna redovisas andelen individer i gruppen nybeviljade förtidspensionärer 1996 vars ersättning vid beräkning enligt nya regler förändras inom olika spann (+– 10 procent respektive +– 5 procent). I övrig del av tabellen redovisas spridningen av förändringarna för hela gruppen.

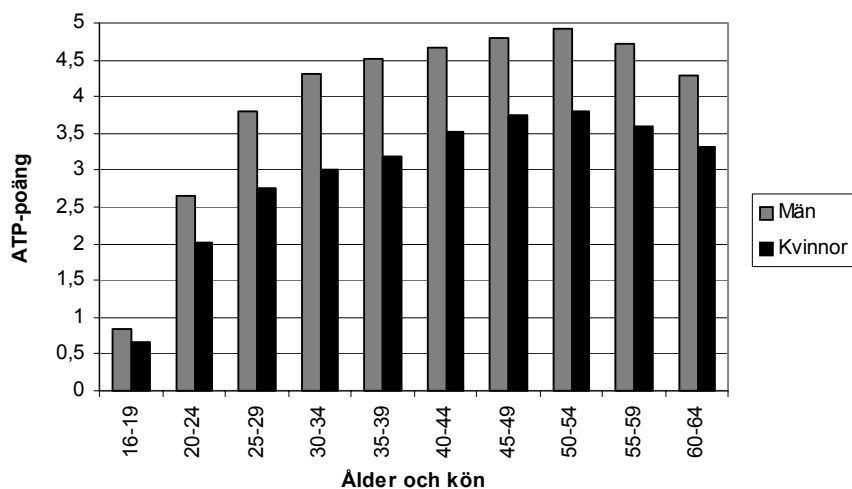
Tabell 14.3.2 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt. Hel ersättning

	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	1	1
Mer än + 20 %	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	21	6	13
Mellan 0 och +10 %	33	37	35
Mellan 0 och -10 %	30	31	31
Mellan -10 och -20 %	8	12	10
Mindre än -20 %	2	9	5
Max +-10%	64	70	67
Max +-5%	43	49	46

Av tabellen framgår att inom gruppen kvinnor får 60 procent en högre ersättning vid beräkning enligt de nya reglerna och 40 procent får en lägre ersättning. Bland männen får 47 procent en högre ersättning medan 52 procent får en lägre ersättning och 1 procent får oförändrad ersättning.

Kvinnor och män har genomsnittligt sett olika mönster för förvärvsinkomster dels när det gäller nivåerna för inkomsterna, dels hur inkomsten utvecklar sig över livscykeln. Skillnaden i inkomstnivå och utveckling kan illustreras av statistiken över genomsnittlig intjänad pensionspoäng 1996. Man kan därvid se att männens genomsnittsinkomster överstiger kvinnornas i alla åldrar men att skillnaderna i takt med stigande ålder relativt sett jämnas ut något fram till 50-årsåldern.

Diagram 14.1 Genomsnittlig intjänad ATP-poäng år 1996



Kvinnor har i större utsträckning perioder med låga förvärvsinkomster eller perioder då sådana inkomster helt saknas. Detta har bl.a. sin grund i en högre andel deltidsarbetande och att kvinnor i större utsträckning än män tar del av omvårdnaden om barnen. Olikheterna i inkomstnivåer och förvärvsarbetsmönster får naturligtvis genomslag vid beräkningen av ersättning inom socialförsäkringen. Vilket genomslag inkomstskillnaderna bör få och faktiskt får är dock beroende av på vilket sätt systemet är utformat.

I tabellen 14.3.3 redovisas den genomsnittliga nettoersättningen vid hel sjukersättning beräknad enligt de nya reglerna respektive vid hel ersättning enligt nuvarande regler. Vidare visas i tabellen den relativa skillnaden mellan kvinnors respektive mäns genomsnittsansättning, dvs. i detta fall visas hur många procent lägre genomsnittsansättningen för kvinnor är i förhållande till genomsnittsansättningen för män. Som framgår av tabellen innebär de nya reglerna att den relativa skillnaden mellan kvinnors respektive mäns genomsnittsansättning minskar.

Tabell 14.3.3 Genomsnittlig nettoersättning (vid hel sjukersättning) i det nya systemet respektive i det nuvarande samt relativ skillnad mellan kvinnors respektive mäns genomsnittersättning

	Kvinnor	Män	Relativ skillnad kvinnor/män i %
Nya regler	72285	85096	-15
Nuvarande regler	70768	87750	-19

När det gäller individer som drabbas av långvarigt eller varaktigt nedsett arbetsoförmåga kompliceras bilden av att inkomstmönstret i denna grupp på många sätt skiljer sig från vad som är fallet i genomsnittsbefolkningen. Detta gäller dels skillnaderna mellan män och kvinnor, dels skillnader mellan olika åldrar. Genom förslaget om en relativt lång ramtid i de åldrar till vilka barnafödande och omvårdnad om mindre barn m.m. i huvudsak är koncentrerat uppnås dock att den typiska inkomstsänkning som föräldrar till små barn drabbas av i regel inte får något större genomslag på ersättningen.

Antalsmässigt är förekomsten av långvarig sjukfrånvaro från förvärvslivet i huvudsak koncentrerad till högre åldrar. I dessa åldrar finns det alltså en relativt hög andel kvinnor som i anledning av omvårdnad om barn m.m. avstått från förvärvsarbete under ett ganska stort antal år. Dessa kvinnor får ofta enligt nuvarande regler sin förtidspension kraftigt reducerad till följd av kravet i den s.k. 30-årsregeln för ATP. För att få full ATP måste en individ ha 30 inkomstår.

När det gäller yngre personer som har hunnit uppnå viss anknytning till arbetsmarknaden uppfylls detta krav i regel genom att år med antagande-poäng tillgodoräknas såsom inkomstår. I fråga om äldre personer som under normalt förvärvsaktiv ålder varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid är det dock så att antalet år med antagande-poäng ofta inte blir tillräckligt högt för att kravet på 30 år skall vara uppfyllt. I sådana fall reduceras ersättningen proportionellt i förhållande till det antal år som saknas.

Andelen kvinnor i högre åldrar med sådan reducerad ersättning är fortfarande relativt hög (år 1996 var andelen 50 procent bland dem som är 60–64 år vid pensionsfallet och 30 procent bland dem som är 55–59 år). Detta medför att ersättningen kan bli låg trots att det aktuella inkomstbortfallet som avses bli kompensert genom förtidspensionen är relativt högt. I de flesta fallen reduceras inte ATP med mer än 20 procent men andelen i gruppen kvinnor med 30-delsberäknad ersättning vars ATP reduceras med mellan 20 procent och 80 procent utgjorde 1996 drygt 20 procent. Andelen kvinnor med reducerad ersättning till följd av regeln om 30-delsberäkning kan dock förväntas sjunka relativt

snabbt framåt i tiden eftersom yngre kvinnors förvärvsmönster är relativt annorlunda.

Som framgått ovan föreslås i denna departementspromemoria att någon motsvarande regel inte skall finnas i det nya systemet för ersättning. Detta har sin grund i den principiella utgångspunkten att systemet skall vara en riskförsäkring och att ersättningen därför bör vara oberoende av försäkringstid. Avskaffandet av 30-årsregeln syftar således inte direkt till en förbättring för just kvinnor men innebär jämväl en kraftig förbättring av inkomtskyddet för framförallt äldre kvinnor som återvänt till förvärvslivet efter en längre tids bortavaro.

Förutom de ovan beskrivna förändringarna som gynnar gruppen kvinnor är den föreslagna enhetliga garantinivån på 2,4 prisbasbelopp av stor betydelse för resultatet. Denna garantinivån innebär att genomsnittet för grundskyddet höjs något i förhållande till nuvarande regler eftersom den i princip motsvarar den högre nivå för folkpension och SGA som i dag gäller för ogifta personer. Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av grundskyddet i försäkringen.

14.3.3 Effekter för yngre och äldre

Inkomstmonstret för personer som beviljas sjukersättning vid arbetsoförmåga varierar som berörs ovan beroende på ålder. Inkomstmonstret i denna grupp skiljer sig också relativt påtagligt från vad som är fallet beträffande befolkningen som helhet. Något förenklat kan skillnaderna uttryckas så, att i den grupp som beviljas förtidspension ligger genomsnittsinkomsterna för dem i låga åldrar under genomsnittsinkomsterna bland befolkningen som helhet i motsvarande ålder. För dem som beviljas förtidspension i högre åldrar ligger däremot inkomsterna i vart fall för män något högre än genomsnittet för normalbefolkningen i motsvarande ålder. Vilket genomslag på ersättningen dessa förhållanden får beror naturligtvis på utformningen av regler om beräkning av ersättning. Olika regler medför olika konsekvenser vid de typiska inkomstförhållanden som är aktuella i olika åldrar. I den meningen är beräkningsregler aldrig "neutrala" i förhållande till åldern för en individ som beviljas sjukersättning i anledning av arbetsoförmåga.

Med nuvarande regler kan de åldersrelaterade inkomstförhållandena få påtagligt varierande genomslag. En kombination av det nuvarande regelsystemets 15- och 30-årsregler och beräkningsgrunderna för antagandepoängen bidrar till detta faktum. Den tidsmässigt korta beräkningsgrunden för antagandepoängen, beräknad enligt den s.k. huvud-

regeln, – de två bästa inkomsterna under de senaste fyra åren – kan medföra att enstaka inkomstmässigt ”extrema” år får ett starkt genomslag på antagandepoängen. I vissa fall kan även den alternativa beräkningsregeln för antagandepoängen – bästa hälften av alla inkomster under åren från 16 års ålder till pensionsfallsåret – ge en lika missvisande uppskattning av individens framtida inkomst. Om en sådan överskattning av de framtida inkomsterna får genomslag på antagandepoängen och tillräckligt många år med antagandepoäng räknas med vid beräkningen av medelpensionspoäng så kommer ersättningen att utgöra en överkompensation i förhållande till den inkomstförlust som individen drabbats av.

För många individer kan de högsta inkomsterna under den förvärvsaktiva delen av livet förväntas ligga vid 50–55 års ålder. Denna topp sammanfaller med den tidpunkt då dagens system med antagandepoängberäkning och 15-årsregel kan få störst genomslag på ersättningen. Om en individ når sin inkomstmässiga topp vid till exempel 50 års ålder och bibehåller denna inkomstnivå under ytterligare ett par år fram till 52 års ålder, men därefter drabbas av arbetsförmåga så kommer dessa de högsta inkomsterna att utgöra grund för antagandeinkomstberäkningen. Eftersom antagandepoängen fram till 65 års ålder tillsammans med några sena arbetsinkomstår (bl.a. de som utgör grund för antagandepoängen) kommer upp till ett antal av 15, kommer således två av de högsta inkomsterna att ensamma grunda den utgående förmånen.

En individ som i stället drabbas av arbetsförmåga något senare vid exempelvis 60 års ålder kommer i många fall att ha fått vidkännas viss inkomstminskning under de sista åren på arbetsmarknaden med följd att antagandepoängen beräknad enligt huvudregeln blir relativt låg. I sådant fall kan dock de faktiska inkomsterna som tjänats in långt tidigare i livet komma att ligga till grund för antagandepoängen med följd att ersättningen även i det fallet beräknas utifrån ett inkomstläge som inte är relevant.

Om i stället individen är relativt ung när förmånen beviljas kommer i många fall den svagare förankringen på arbetsmarknaden att innebära att inkomsterna ännu inte nått upp till den nivå som individen kunde förväntas ha haft senare i livet om inte arbetsförmågan inträtt.

Det ovan förda resonemanget tar främst sikte på de individer som etablerat sig på arbetsmarknaden och som kan förväntas ha en stabil anknytning till denna över livet. De föreslagna reglerna för beräkning av antagandeinkomst innebär såvitt avser denna grupp att skillnaderna mellan dem som beviljas ersättning i olika åldrar minskar generellt. Detta sker dels genom att antalet inkomster som ligger till grund för beräkningen av antagandeinkomst är högre än antalet inkomster som

ligger till grund för antagandepoängberäkningen enligt huvudregeln, dels genom att det endast är de aktuella inkomsterna som ligger till grund för antagandeinkomstens beräkning. Ett utslag av detta är att ersättningsnivån jämfört med nuvarande regler sjunker något för dem som beviljas ersättning i högre åldrar och därvid inte tillgodoräknas de högsta inkomsterna under livscykeln vid beräkningen av antagandeinkomst. I tab. 14.3.4 åskådliggörs denna effekt framför allt genom den i förhållande till nuvarande regler lägre ersättningen för äldre män. Effekten för kvinnor i motsvarande situation balanseras av den genomsnittligt sett högre ersättningen som borttagandet av 30-årsregeln och höjningen av grundskyddet medför.

Tabell 14.3.4 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar.

Ålder		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	68547	74916	71738			
	Nya regler	67655	74820	71245	-1,3	-0,1	-0,7
35 – 39	Nuvarande regler	71979	77448	74591			
	Nya regler	71086	77352	74078	-1,2	-0,1	-0,7
40 – 44	Nuvarande regler	72051	80405	76153			
	Nya regler	71851	80081	75892	-0,3	-0,4	-0,3
45 – 49	Nuvarande regler	73209	83748	78286			
	Nya regler	73336	82338	77673	0,2	-1,7	-0,8
50 – 54	Nuvarande regler	73638	88341	81076			
	Nya regler	73599	84761	79246	-0,1	-4,1	-2,3
55 – 59	Nuvarande regler	70867	88667	80209			
	Nya regler	72382	84926	78965	2,1	-4,2	-1,6
60 – 64	Nuvarande regler	67698	93934	81617			
	Nya regler	72199	90688	82008	6,6	-3,5	0,5

Hur procentuell förändring av nettoersättningen vid övergång till de nya reglerna fördelar sig i olika åldrar i gruppen nybeviljade med hel ersättning illustreras av tab. 14.3.5.

Tabell 14.3.5 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning.

Ålder Kön	30 – 34			35 – 39		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	1	0
Mer än + 20 %	1	1	1	1	2	2
Mellan +10 och + 20 %	9	7	8	11	8	9
Mellan 0 och +10 %	39	46	42	36	43	39
Mellan 0 och –10 %	43	37	40	41	35	39
Mellan –10 och –20 %	8	8	8	10	10	10
Mindre än –20 %	0	0	0	1	1	1

Ålder Kön	40 – 44			45 – 49		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	2	1	0	1	1
Mer än + 20 %	2	3	3	3	4	3
Mellan +10 och + 20 %	13	8	10	13	8	10
Mellan 0 och +10 %	35	38	36	37	38	38
Mellan 0 och –10 %	39	35	37	36	29	33
Mellan –10 och –20 %	9	11	10	9	10	10
Mindre än –20 %	2	3	2	1	9	5

Ålder Kön	50 – 54			55 – 59		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	1	2	1	0	1	1
Mer än + 20 %	4	4	4	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	15	6	10	21	4	13
Mellan 0 och +10 %	32	34	33	34	35	35
Mellan 0 och –10 %	36	30	33	28	30	29
Mellan –10 och –20 %	10	14	12	8	13	10
Mindre än –20 %	3	11	7	3	12	7

Ålder Kön	60 – 64			Alla		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	1	1	0	1	1
Mer än + 20 %	10	3	7	6	4	5
Mellan +10 och + 20 %	34	5	19	21	6	13
Mellan 0 och +10 %	30	37	34	33	37	35
Mellan 0 och –10 %	19	31	25	30	31	31
Mellan –10 och –20 %	5	13	9	8	12	10
Mindre än –20 %	2	9	6	2	9	5

Generellt sett kan resultaten i tabellen sammanfattas så att i alla åldersgrupper är andelen individer som vid beräkning enligt de nya reglerna får en högre ersättning i princip lika stor som andelen individer som får en lägre ersättning och att förändringarna i allmänhet är av ganska begränsad omfattning. Totalt sett är det fler som får en högre ersättning än en lägre. Fördelningen varierar dock i någon mån efter kön. I exempelvis den äldsta åldersgruppen är andelen kvinnor med högre ersättning betydligt högre än den med lägre ersättning medan det bland männen i samma åldersgrupp är något vanligare med lägre ersättning.

Som påpekats ovan är kompensationsgraden ett viktigt analysinstrument vid utvärderingen av det nya systemet. I tab. 14.3.6 nedan redovisas kompensationsgraden vid hel ersättning i nuvarande system och i det föreslagna. Kompensationsgraden är i beräkningarna relaterade till den genomsnittsinkomst som mäts upp genom reglerna om beräkning av antagandeinkomst. Det bör dock observeras att de individer vars antagandeinkomst är 0 kr uteslutits från beräkningarna eftersom kompensationsgraden i dessa fall utgör ett mindre användbart mått och det försvårar utvärderingen avsevärt om dessa individer tas med. Av liknande skäl har individerna med partiell ersättning inte beaktats vid beräkningen.

Tabell 14.3.6 Genomsnittlig kompensationsgrad (förhållandet mellan nettoersättning och antagandeinkomst) vid ersättning enligt nuvarande regler och föreslagna regler. Män och kvinnor i olika åldrar med hel ersättning (Ej antagandeinkomst=0 kr).

Ålder		Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	86	81	83
	Nya regler	85	80	83
35 – 39	Nuvarande regler	82	81	82
	Nya regler	81	81	81
40 – 44	Nuvarande regler	81	78	79
	Nya regler	80	77	78
45 – 49	Nuvarande regler	79	79	79
	Nya regler	79	76	77
50 – 54	Nuvarande regler	79	81	80
	Nya regler	79	76	78
55 – 59	Nuvarande regler	80	79	80
	Nya regler	82	74	78
60 – 64	Nuvarande regler	77	77	77
	Nya regler	82	73	77
Alla	Nuvarande regler	79	79	79
	Nya regler	81	75	78

Av tab. 14.3.6 framgår att skillnaden mellan den genomsnittliga kompensationsgraden i de olika regelsystemen totalt sett är ganska liten. Den genomsnittliga kompensationsgraden för män och kvinnor i alla åldrar skiljer sig åt med endast en procentenhet. Generellt sett ligger kompensationsgraderna i såväl det nuvarande som det nya systemet högre i lägre åldrar beroende på att förvärvsinkomsterna varit lägre bland dem som beviljats förtidspension i lägre åldrar och grundskyddet därför medför högre nivåer bland dem. I övrigt upprepas samma mönster som framgått i framställningen ovan; i lägre åldrar är förändringarna små men för kvinnor i högre åldrar uppnås en förbättring och män i motsvarande ålder får en sänkning.

14.3.4 Effekter vid olika ATP-inkomst

Ett annat sätt att illustrera effekterna av de nya reglerna är att redovisa effekterna i olika grupper indelade efter storleken på den ATP som individerna erhållit vid beräkningen av förtidspension i nuvarande system. De nya reglerna medför nämligen relativt olika effekter för individerna i de olika grupperna. I redovisningen har tre olika grupper konstruerats; individer med hel ersättning vars ATP understiger 75 000 kr per år, individer med hel ersättning vars ATP ligger mellan 75 000 kr och 130 000 kr per år samt individer med hel ersättning vars ATP överstiger 130 000 kr per år. Det bör dock observeras att indelningen här sker efter storleken på den ersättning som beräknats i nuvarande system. Det innebär en viktig skillnad i förhållande till den nedan följande redovisningen i vilken indelningen sker efter storleken på individens faktiska arbetsinkomst såsom den uppmäts genom antagandeinkomsten. Ett exempel på betydelsen av detta är att om man utgår från individernas beräknade ATP som indelningsgrund så påverkas resultatet av den s.k. 30-delsberäkningen. Någon sådan effekt föreligger inte vid indelning efter storlek på antagandeinkomst.

Inledningsvis redovisas i tab. 14.3.7 resultaten för den grupp som består av individer som saknar ATP eller som har en relativt låg sådan ersättning. Det kan konstateras att de nya reglerna genomsnittligt sett innebär förbättringar i så gott som alla åldersgrupper. Den kraftigaste förbättringen uppnår äldre kvinnor och orsaken till detta torde vara dels att den s.k. 30-delsberäkningen slopas, dels den nya garantinivån.

Tabell 14.3.7 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som understiger 75 000 kr/år

Ålder		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	57119	59416	58216			
	Nya regler	59359	61851	60549	3,9	4,1	4,0
35 – 39	Nuvarande regler	55857	56529	56186			
	Nya regler	58290	58518	58402	4,4	3,5	3,9
40 – 44	Nuvarande regler	53158	49266	51527			
	Nya regler	56540	51768	54540	6,4	5,1	5,8
45 – 49	Nuvarande regler	52566	40107	47577			
	Nya regler	55424	39981	49241	5,4	-0,3	3,5
50 – 54	Nuvarande regler	50719	37696	46000			
	Nya regler	54849	38437	48902	8,1	2,0	6,3
55 – 59	Nuvarande regler	51482	29080	44260			
	Nya regler	57916	29420	48729	12,5	1,2	10,1
60 – 64	Nuvarande regler	53513	35005	50215			
	Nya regler	62127	37162	57679	16,1	6,2	14,9
Alla	Nuvarande regler	52859	40825	48992			
	Nya regler	58829	42078	53447	11,3	3,1	9,1

När det gäller gruppen med medelstor ATP, dvs. mellan 75 000 kr och 130 000 kr per år är bilden snarast den motsatta. Genomsnittligt sett innebär de nya reglerna en sänkning av nettoersättningen med några procent. En bidragande förklaring till detta torde vara slopandet av SGA. Som utvecklats i inledningen av detta avsnitt har SGA gynnande effekter inte bara för dem som uppbär pensionstillskott i nuvarande system utan även för en del av dem vars ATP överstiger pensionstillskottsivån. De kraftigaste genomsnittliga minskningarna uppstår i grupperna yngre kvinnor samt medelålders och äldre män medan äldre kvinnor genomsnittligt sett får en något högre ersättning. När det gäller yngre kvinnor torde orsaken till den lägre ersättningen till stor del vara

det förhållandet att antagandeinkomsten beräknas på grundval av tre årsinkomster medan antagandepoängen i nuvarande regler beräknas utifrån två årsinkomster. I lägre åldrar är inkomstökningen relativt kraftig. En ökning av antalet inkomstår som antagandeinkomsten beräknas på innebär därför att den inkomst som läggs till genomsnittligt sett är i motsvarande grad påtagligt lägre och bidrar alltså till att sänka snittet på det redovisade sättet.

Tabell 14.3.8 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som ligger mellan 75 000 kr/år och 130 000 kr/år

Ålder		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	73372	77583	75410			
	Nya regler	70816	75742	73201	-3,5	-2,4	-2,9
35 – 39	Nuvarande regler	74982	78527	76502			
	Nya regler	72825	76680	74477	-2,9	-2,4	-2,6
40 – 44	Nuvarande regler	76145	80085	77934			
	Nya regler	74065	77830	75775	-2,7	-2,8	-2,8
45 – 49	Nuvarande regler	76603	81901	78695			
	Nya regler	75620	79098	76994	-1,3	-3,4	-2,2
50 – 54	Nuvarande regler	77088	83045	79452			
	Nya regler	75231	78411	76493	-2,4	-5,6	-3,7
55 – 59	Nuvarande regler	76628	84575	79946			
	Nya regler	75472	80252	77468	-1,5	-5,1	-3,1
60 – 64	Nuvarande regler	74902	84578	79551			
	Nya regler	76334	81745	78934	1,9	-3,3	-0,8
Alla	Nuvarande regler	75938	82640	78859			
	Nya regler	75059	79446	76971	-1,2	-3,9	-2,4

I fråga om gruppen med hög ATP, dvs. överstigande 130 000 kr per år, är utfallet liknande de föregående. Yngre kvinnor och äldre män får av i princip samma skäl som motsvarande kategorier i föregående grupp genomsnittligt sett lägre ersättning medan medelålders och äldre kvinnor samt yngre män får en relativt oförändrad ersättning.

Tabell 14.3.9 Genomsnittlig nettoersättning per år enligt nuvarande regler respektive nya regler samt procentuell skillnad mellan respektive ersättning. Män och kvinnor i olika åldrar med ATP som överstiger 130 000 kr/år

Ålder		Genomsnittersättning/år			Skillnad i procent		
		Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
30 – 34	Nuvarande regler	106436	109277	108621			
	Nya regler	101785	110749	108681	-4,4	1,3	0,1
35 – 39	Nuvarande regler	105074	107070	106478			
	Nya regler	103773	109193	107586	-1,2	2,0	1,0
40 – 44	Nuvarande regler	106831	108910	108348			
	Nya regler	107685	110186	109510	0,8	1,2	1,1
45 – 49	Nuvarande regler	105630	108874	108108			
	Nya regler	105374	108452	107725	-0,2	-0,4	-0,4
50 – 54	Nuvarande regler	108282	109813	109484			
	Nya regler	107248	105611	105963	-1,0	-3,8	-3,2
55 – 59	Nuvarande regler	106596	109924	109375			
	Nya regler	104950	105321	105260	-1,5	-4,2	-3,8
60 – 64	Nuvarande regler	107097	110192	109827			
	Nya regler	105740	105767	105764	-1,3	-4,0	-3,7
Alla	Nuvarande regler	106906	109789	109286			
	Nya regler	105822	106205	106138	-1,0	-3,3	-2,9

14.3.5 Effekter vid olika inkomst

Ytterligare en väg att analysera utfallet av de nya reglerna är att närmare studera utfallet i olika grupper indelade efter nivån på inkomsten som tjänades in före det att individen drabbades av arbetsförmåga. Inkomstutveckling över livsrytmen och förekomst av variationer för inkomsten skiljer sig till viss del mellan olika inkomstnivåer. Vilken inkomstnivå en individ tillhör kan i den meningen inverka på resultatet av olika beräkningsregler. Arbetsinkomsten har i redovisningen nedan liksom i ovan redovisade exempel antagits motsvara den uppmätta antagandeinkomsten, dvs. en genomsnittlig inkomst beräknad på ett antal års inkomster.

I tabellerna nedan redovisas spridningen av förändrat utfall vid övergång till nya regler i tre olika grupper med hel ersättning; individer vars antagandeinkomst är högst 90 500 kr, individer vars antagandeinkomst ligger mellan 90 500 kr och 181 000 kr samt individer vars antagandeinkomst överstiger 181 000 kr. En viss försiktighet vid tolkningen måste dock iaktas eftersom antagandeinkomsten, som i sig utgör en del av de nya reglerna, används som urvalsinstrument. Exempelvis måste resultatet för individerna i gruppen med hög antagandein-

komst ses i ljuset av att de hamnat i just den gruppen som följd av de nya reglerna.

Tabell 14.3.10 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst högst 90 500 kr

Ålder Kön	30 – 34			35 – 39		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	3	4	4	4	4	4
Mellan +10 och + 20 %	20	10	15	33	12	21
Mellan 0 och +10 %	64	74	69	50	69	60
Mellan 0 och –10 %	9	8	8	6	8	7
Mellan –10 och –20 %	3	3	3	7	4	5
Mindre än –20 %	1	1	1	2	4	3

Ålder Kön	40 – 44			45 – 49		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	8	7	5	11	8
Mellan +10 och + 20 %	29	12	21	32	14	23
Mellan 0 och +10 %	38	52	44	36	25	30
Mellan 0 och –10 %	17	11	14	15	15	15
Mellan –10 och –20 %	7	9	8	8	13	11
Mindre än –20 %	3	8	6	4	23	14

Ålder Kön	50 – 54			55 – 59		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	11	9	7	18	12
Mellan +10 och + 20 %	39	19	30	53	17	36
Mellan 0 och +10 %	28	21	24	18	15	16
Mellan 0 och –10 %	11	8	10	10	12	11
Mellan –10 och –20 %	9	15	12	6	9	7
Mindre än –20 %	7	25	16	5	29	17

Ålder Kön	60 – 64			Alla		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	7	17	10	6	13	9
Mellan +10 och + 20 %	64	19	48	47	16	33
Mellan 0 och +10 %	20	17	19	28	30	29
Mellan 0 och –10 %	5	10	7	10	10	10
Mellan –10 och –20 %	2	10	5	6	10	8
Mindre än –20 %	2	27	11	4	21	12

Av tabellen ovan framgår att det i gruppen med låg antagandeinkomst föreligger en stark antalsmässig övervikt för de individer vars nettoersättning blir högre vid beräkning enligt de nya reglerna. Totalt sett får 80 procent av individerna en högre ersättning enligt de nya reglerna. Detta har till stor del sin grund i den genomsnittligt sett högre nivån för grundskyddet. Tendensen är kraftigast i lägre åldrar och bland kvinnorna.

Tabell 14.3.11 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst mellan 90 500 kr och 181 000 kr.

Ålder Kön	30 – 34			35 – 39		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	0	0	0	0	1	0
Mellan +10 och + 20 %	5	2	4	5	3	5
Mellan 0 och +10 %	30	28	29	30	20	26
Mellan 0 och –10 %	55	55	55	51	55	53
Mellan –10 och –20 %	9	14	11	13	19	15
Mindre än –20 %	0	0	0	1	1	1

Ålder Kön	40 – 44			45 – 49		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	1	1	1	2	1	2
Mellan +10 och + 20 %	8	3	6	8	3	7
Mellan 0 och +10 %	30	19	25	32	18	28
Mellan 0 och –10 %	48	52	50	44	42	43
Mellan –10 och –20 %	11	22	15	13	23	16
Mindre än –20 %	2	4	3	1	13	5

Ålder Kön	50 – 54			55 – 59		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	2	2	2	6	1	4
Mellan +10 och + 20 %	11	4	9	16	3	12
Mellan 0 och +10 %	28	13	23	33	11	26
Mellan 0 och –10 %	43	33	39	33	37	34
Mellan –10 och –20 %	14	28	19	10	26	15
Mindre än –20 %	2	21	9	3	22	9

Ålder Kön	60 – 64			Alla		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	10	2	7	5	2	4
Mellan +10 och + 20 %	29	2	20	16	3	11
Mellan 0 och +10 %	29	13	24	30	15	25
Mellan 0 och –10 %	23	40	29	37	42	39
Mellan –10 och –20 %	6	25	13	10	24	15
Mindre än –20 %	2	18	8	2	14	6

I gruppen med individer vars antagandeinkomst ligger mellan 90 500 kr och 181 000 kr föreligger totalt sett en övervikt för andelen som får en sänkt ersättning enligt de nya reglerna. Till en del kan detta förklaras med slopandet av SGA. Det är dock främst männen som får en sänkt ersättning. I hela gruppen kvinnor finns en svag övervikt för dem som får högre ersättning. Bland äldre kvinnor är andelen med högre ersättning relativt stor medan motsatsen är fallet beträffande äldre män. I lägre åldrar är överväger andelen med sänkt ersättning beträffande såväl kvinnor som män.

Tabell 14.3.12 Andelar i % för grupper med olika relativ förändring av nettoersättningen vid beräkning enligt nya regler. Män och kvinnor samt totalt i olika åldrar. Hel ersättning. Antagandeinkomst högst 90 500 kr

Ålder Kön	30 – 34			35 – 39		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	3	4	4	4	4	4
Mellan +10 och + 20 %	20	10	15	33	12	21
Mellan 0 och +10 %	64	74	69	50	69	60
Mellan 0 och –10 %	9	8	8	6	8	7
Mellan –10 och –20 %	3	3	3	7	4	5
Mindre än –20 %	1	1	1	2	4	3

Ålder Kön	40 – 44			45 – 49		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	8	7	5	11	8
Mellan +10 och + 20 %	29	12	21	32	14	23
Mellan 0 och +10 %	38	52	44	36	25	30
Mellan 0 och –10 %	17	11	14	15	15	15
Mellan –10 och –20 %	7	9	8	8	13	11
Mindre än –20 %	3	8	6	4	23	14

Ålder Kön	50 – 54			55 – 59		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	6	11	9	7	18	12
Mellan +10 och + 20 %	39	19	30	53	17	36
Mellan 0 och +10 %	28	21	24	18	15	16
Mellan 0 och –10 %	11	8	10	10	12	11
Mellan –10 och –20 %	9	15	12	6	9	7
Mindre än –20 %	7	25	16	5	29	17

Ålder Kön	60 – 64			Alla		Totalt
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	
Lika	0	0	0	0	0	0
Mer än + 20 %	7	17	10	6	13	9
Mellan +10 och + 20 %	64	19	48	47	16	33
Mellan 0 och +10 %	20	17	19	28	30	29
Mellan 0 och –10 %	5	10	7	10	10	10
Mellan –10 och –20 %	2	10	5	6	10	8
Mindre än –20 %	2	27	11	4	21	12

Bland individerna med hög antagandeinkomst är huvudtendensen att fler får en högre ersättning än en lägre vid beräkning enligt de nya reglerna. Detta gäller i något högre grad kvinnor än män. Det är dock främst bland dem i högre åldrar som denna tendens är starkast. Bland exempelvis de allra yngsta kvinnorna än andelen med lägre ersättning något högre.

14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslagen i denna departementspromemoria innebär att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer (SGA) skall avskaffas för samtliga som uppbär sjukersättning, dvs. det som i dag utgörs av förtidspension och sjukbidrag. I stället skall bruttoersättningen höjas så att nettoersättningen för individer med enbart folkpension och pensionstillskott förblir i princip oförändrad. Den höjning av bruttoersättningen som blir följd kan uppskattas till cirka 3,2 miljarder kronor. De ökade bruttoersättningarna gör att det kommunala skatteunderlaget ökar. Det kan dock förutsättas att ökningen av pensionsutgifterna som övergången till ett helt beskattat grundskydd innebär kommer att finansieras med de samtidigt ökande skatteinkomsterna. Frågan om hur en justering i linje med detta skall vara utformad bereds inom Regeringskansliet.

När det gäller dem som fram till ikraftträdandet av det nya systemet har beviljats eller kommer att beviljas förtidspension eller sjukbidrag är inriktningen att någon förändring av nettoersättningen i princip inte skall ske som följd av övergången till det nya systemet. Samtidigt innebär förslagen totalt sett en viss minskning av nettokostnaden totalt i de offentliga finanserna såvitt avser dem som beviljas ersättning efter det att de nya reglerna trätt i kraft. Den årliga nettobesparingen kan vid ikraftträdandet av det nya systemet uppskattas till cirka 0,2 miljarder kronor och 2010 till cirka 2,0 miljarder kronor. De huvudsakliga fördelningspolitiska effekterna av förslagen innebär emellertid att individer som i nuvarande system uppbär relativt låga ersättningar genomsnittligt sett kommer att erhålla en viss höjning av nettoersättningen. Besparingen torde därför få relativt begränsade verkningar för kommunerna. Som följd av de regler om tillhörighet till den arbetsbaserade försäkringen för inkomstrelaterad sjukersättning som föreslås torde dock ett mindre antal individer komma att sakna rätt till inkomstrelaterad ersättning. Detta innebär en skillnad i förhållande till nuvarande regler om rätt till ATP som i princip innebär att den individ som någon gång tjänat in pensionspoäng alltid har rätt till viss förtidspension i form av ATP. I fråga om flertalet individer som är bosatta i Sverige och som till följd av de nya reglerna kommer att sakna rätt till inkomstrelaterad sjukersättning kommer dock grundskyddet i form av garantiersättning att träda in. För kommunernas del torde effekterna av de nya reglerna om försäkringstillhörighet innebära endast marginella förändringar.

14.5 Övriga konsekvenser

14.5.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Förslagen i denna departementspromemoria angående beräkning och fastställande av den antagandeinkomst som läggs till grund för inkomstrelaterad sjukersättning är i sig könsneutrala. Kvinnor och män har emellertid genomsnittligt sett olika mönster för förvärvsinkomster dels när det gäller nivåerna, dels hur inkomsten utvecklar sig över livsrytmen. Kvinnor har i större utsträckning perioder med låga förvärvsinkomster eller perioder då sådana inkomster helt saknas. De inkomstskillnader som existerar i samhället slår följaktligen igenom även beträffande inkomstrelaterad sjukersättning. Detta förhållande kan emellertid inte lösas inom socialförsäkringens ram.

Kvinnorna berörs såväl i dagens system som i det föreslagna i betydligt större utsträckning av grundskyddet i försäkringen. Förslaget

om en enhetlig garantinivå på 2,4 prisbasbelopp får därför stor betydelse för gruppen kvinnor. Denna garantinivå innebär att genomsnittet för grundskyddet höjs något i förhållande till nuvarande regler eftersom den i princip motsvarar den högre nivå för folkpension och SGA som i dag gäller för ogifta personer.

Ett förslag som framför allt gynnar gruppen äldre kvinnor är att den inkomstrelaterade sjukersättningen föreslås bli oberoende av försäkringstid vilket får till följd att denna, till skillnad från dagens ATP, inte blir andelsberäknad (30-dels beräknad).

I avsnitt Konsekvenser för den enskilde redovisas ingående vilka effekter de föreslagna reglerna kan få för kvinnor respektive män, avsnitt 14.3.2.

14.5.2 Administrativa konsekvenser

De förslag som lämnas i denna departementspromemoria medför sannolikt att det behöver göras nya investeringar i Riksförsäkringsverkets IT-stöd. Stora förändringar genomförs i datasystemen bl.a. med anledning av införandet av det reformerade ålderspensionssystemet. I vilken omfattning dessa även kan utnyttjas i det reformerade förtidspensionssystemet har inte undersökts.

Omvandlingen av redan beviljade förtidspensioner och sjukbidrag till sjukersättning föreslås bli en engångsinsats som skall kunna göras helt maskinellt. Några kostnadsberäkningar för detta har inte genomförts.

För försäkringskassornas del torde administrationskostnaderna för den löpande handläggningen av ärenden inte påverkas på något mer avgörande sätt med anledning av de föreslagna regeländringarna. Sannolikt medför dock de bestämmelser, som innebär att inkomstrelaterad sjukersättning görs oberoende av försäkringstid, att färre ärenden kommer att prövas. De föreslagna förändringarna innebär att det nya sjukersättningssystemet kommer att få en annan konstruktion än dagens förtidspension. Sedvanliga insatser för utbildning, information och ett ökat antal kontakter med allmänheten, andra myndigheter och övriga samarbetspartners medför ökade administrationskostnader i samband med genomförandefasen.

15 Författningskommentar

En reformering av reglerna om ersättning vid långvarig eller varaktig medicinskt grundad arbetsförmåga av sådan omfattning som föreslås i denna departementspromemoria innebär ett stort antal åtföljande lagstiftningsåtgärder i många författningar. Flertalet sådana åtgärder föranleds dock endast av namnbytet till sjukersättning. De författningsförslag som lämnas här berör i huvudsak de centrala författningarna på socialförsäkringens område.

I avsnitt 12 redovisas riktlinjer för hur ett nytt bostadsstöd till sjukersättningsberättigade bör utformas. Detta bostadsstöd föreslås ersätta dagens bostadstillägg till pensionärer (BTP) för denna grupp försäkrade. Några lagtextförslag till det nya systemet för bostadsstöd lämnas inte här. Som en konsekvens av den fortsatta beredningen av frågan föreslås inte heller några ändringar i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Bland ytterligare författningsändringar som kan komma att behöva vidtas i samband med ett ikraftträdande av de föreslagna bestämmelserna om sjukersättning men som förbigås i detta sammanhang kan nämnas de som gäller bestämmelser om folkpensionsförmånerna hustrutillägg och barntillägg samt samordning mellan sjukersättning i form av garantiersättning och vissa efterlevandeförmåner. Vissa upphävanden av författningar som bör göras i ett sammanhang med det reformerade systemet för efterlevandepensioner förbigås även här. Det gäller t.ex. lagen (1969:205) om pensionstillskott och vissa bestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringar i de följande lagförslagen som endast innebär att begreppet förtidspension eller sjukbidrag byts ut mot sjukersättning respektive tidsbergränsad sjukersättning kommenteras inte särskilt.

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

Det i denna departementspromemoria föreslagna regelverket om sjukersättning har av praktiska skäl inarbetats i vad som för närvarande återstår av AFL. Detta bör ses som en provisorisk lösning i avvaktan på en generell översyn av AFL.

De allmänna förutsättningarna för rätt till sjukersättning är inte avsedda att i något materiellt avseende skilja sig från vad som i dag gäller för rätt till förtidspension.

I detta förslag till ändring i AFL har beaktats de ändringar och upphävande av bestämmelser som föreslagits i prop. 1999/2000:91 Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn, samt prop. 1999/2000:138 Anpassningar till ålderspensionssystemet inför år 2001 m.m.

Vissa följdändringar i AFL föreslås inte här. Det gäller bestämmelserna i 10 kap. om folkpension vid institutionsvistelse m.m. Dessa bestämmelser är föremål för en särskild utredning (S 1999:09). Det gäller vidare bestämmelserna i 16 kap. 1, 2, 4–6, 9 och 12 §§ om utgivande av pension. En förändring av dessa bestämmelser bör göras i ett sammanhang med förändringar som föranleds av det reformerade systemet för efterlevandepensioner.

3 kap. Om sjukpenning

13 §

I paragrafens andra stycke har hänvisningen till 8 § ändrats till 7 §. Detta utgör endast en rättelse. I övrigt har detta stycke anpassats till sjukersättningssystemet på så sätt att i den mån 3, 5 och 7 §§ gäller sjukersättning skall de tillämpas även om en försäkrad skulle haft rätt till garantiersättning om han eller hon uppfyllt villkoren om försäkringstid.

7 kap. Allmänna bestämmelser om sjukersättning

1 §

Denna paragraf, som anger grundläggande rekvisit för rätt till vad som nu är förtidspension, har anpassats till det nya systemet för att där fylla samma funktion. De rekvisit som anger vad som krävs för att ett försäkringsfall skall anses föreligga är oförändrade. Sjukersättning skall emellertid inte kunna utges tidigare än från och med den månad den försäkrade fyller 30 år. Ersättning vid varaktig eller långvarig medicinskt grundad arbetsoförmåga i yngre åldrar skall i stället utges enligt ett särskilt försäkringssystem. I övrigt gäller att sjukersättning, liksom

förtidspension, skall kunna utges för tid före den månad den försäkrade fyller 65 år. I likhet med dagens system innehåller det föreslagna en förmån som utges tills vidare och en tidsbegränsad förmån som utges i de fall den försäkrades arbetsförmåga inte bedöms varaktig men bestående för avsevärd tid. I den föreslagna paragrafen har emellertid uttrycket ”avsevärd tid” bytts ut till ”minst ett år”. Detta innebär endast en kodifiering i förtydligande syfte av den fasta praxis som gäller. Den tidsbegränsade förmånen föreslås bli benämnd tidsbegränsad sjukersättning.

4 §

Förtidspension är i dag en gren av den allmänna pensioneringen. Pensionen utges dels i form av folkpension, dels i form av tilläggspension. I sin nuvarande lydelse anger denna paragraf storleken av förmånen folkpension i form av förtidspension. Sjukersättning skall i stället kunna utges som inkomstrelaterad ersättning och som garantiersättning. I den förslagna lydelsen av paragrafen anges detta med hänvisning till de kapitel som reglerar respektive ersättningsform.

8 kap. Om inkomstrelaterad sjukersättning

1 §

Sjukersättningen är en försäkring mot det bortfall av förvärvsinkomster som blir följderna av att en försäkrad drabbas av långvarig eller varaktig medicinskt betingad arbetsoförmåga. Den inkomstrelaterade ersättningen är sjukersättningens huvudförmån. Den skall kunna utges till den som är aktuellt försäkrad för denna förmån enligt socialförsäkringslagen (1999:799) och som uppfyller de allmänna rekvisiten för rätt till sjukersättning som anges i 7 kap. om han eller hon har haft sådana inkomster som utgör pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension minst ett av de närmaste åren som föregått försäkringsfallet. Den tidsperiod som närmast föregår året då försäkringsfallet inträffar och från vilken inkomster hämtas benämnes *ramtid*. Begreppet försäkringsfall har här samma innebörd som pensionsfall i förtidspensionssystemet. I förtydligande syfte anges att även pensionsgrundande inkomst som *kommer* att fastställas ger rätt till inkomstrelaterad sjukersättning. Det kan nämligen inträffa att försäkringsfallet inträffar året efter den försäkrades första förvärvsaktiva år och att det vid prövningen av rätt till sjukersättning ännu inte har hunnit fastställas pensionsgrundande inkomst för detta år. Utan detta förtydligande skulle den försäkrade i denna situation kunna anses inte berättigad till nämnda förmån.

Att den som inom ramtiden har eller kan tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst av förtidspension kvalificerar sig för inkomstrelaterad sjukersättning framgår av övergångsbestämmelserna.

2 §

I denna paragraf anges hur lång ramtiden är. För den som inte kommer att uppnå 47 års ålder det år då försäkringsfallet inträffar är ramtiden 8 år. I högre åldrar avtrappas ramtidens längd. Skälen för detta har redovisats i avsnitt 5.3.3. Sålunda är ramtiden 7 år om den försäkrade uppnår 47 men inte 50 års ålder under försäkringsfallsåret, 6 år för den som då uppnår 50 men inte 53 års ålder samt 5 år för en försäkrad som uppnår 53 års ålder eller däröver under detta år.

3 §

Det mått som används för att uppskatta det inkomstbortfall den försäkrade får vidkännas med anledning av försäkringsfallet benämnes antagandeinkomst. I denna paragraf anges att den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas på grundval av en sådan antagandeinkomst.

4 §

Som komponenter vid framräkningen av en antagandeinkomst används den försäkrades årliga förvärvsinkomster och därmed jämförliga inkomster under ramtiden. Sådana inkomster benämns enligt förevarande paragraf bruttoårsinkomster. Bruttoårsinkomst utgörs av dels pensionsgrundande inkomster enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension med tillägg för debiterad pensionsavgift, dels av pensionsgrundande belopp som tillgodoräknats en försäkrad som uppburit förtidspension eller sjukersättning. Anledningen till att debiterade pensionsavgifter återläggs till de pensionsgrundande inkomsterna är att bruttoårsinkomster skall återspegla den försäkrades inkomstförhållanden under dessa år före avdrag för allmänna skatter och avgifter.

5 §

I denna paragraf anges taket för hur stora bruttoårsinkomster som får användas vid beräkningen av antagandeinkomst. Inkomster som överstiger 7,5 gånger det förhöjda prisbasbeloppet skall inte medräknas.

6 §

Eftersom bruttoårsinkomsterna skall användas för att räkna fram en antagandeinkomst som ett mått för den försäkrades inkomstförlust vid försäkringsfallet, måste dessa inkomster räknas om till aktuellt penningvärde. I denna departementspromemoria har inte föreslagits några indexeringsmetoder. För att paragrafen ändå skall kunna läsas

har angivits att bruttoårsinkomsten multipliceras med kvoten av *x-basbeloppet* för det år då sjukersättningen skall börja utges och *x-basbeloppet* för det år bruttoårsinkomsten hänför sig till.

7 §

Denna paragraf anger hur antagandeinkomsten framräknas. Antagandeinkomsten utgörs av genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna under ramtiden. Om det vid denna beräkning endast finns en eller två bruttoårsinkomster under ramtiden kommer resterande år att tas upp med 0.

8 §

Den inkomsteralterade sjukersättningen utges vid hel förmån för år räknat med 64 procent av antagandeinkomsten. Partiell förmån motsvarar samma andel av hel förmån som den försäkrade har rätt till enligt 7 kap. 2 § andra – fjärde styckena, dvs. tre fjärdedels, halv och en fjärdedels förmån.

9 §

Utländska förmåner som enligt denna paragraf skall avräknas mot inkomstrelaterad sjukersättning är sådana som motsvarar sjukersättning, dvs. såväl inkomstrelaterade förmåner som garantiförmåner.

9 kap. Om sjukersättning i form av garantiersättning

1 §

Sjukersättning i form av garantiersättning, förkortat *garantiersättning*, utgör som närmare beskrivits i avsnitt 6 en utfyllnad av den inkomstrelaterade sjukersättningen för de som enligt SofL är aktuellt försäkrade för garantiersättning och som saknar eller endast har en låg inkomstrelaterad ersättning. Den för år räknat beloppsmässiga nivå upp till vilken garantiersättning fyller ut den inkomstrelaterade sjukersättningen benämns *garantinivå*.

I likhet med vad som gäller för folkpension i form av förtidspension och pensionstillskott skall garantiersättningen andelsberäknas i förhållande till den försäkrades tidsmässiga anknytning till den svenska försäkringen. Avgörande för hur stor andel av en hel garantiersättning som skall utges är den försäkringstid som kan tillgodoräknas den försäkrade.

2 §

Nuvarande bestämmelser om andelsberäkning av folkpension finns i 5 kap. Enligt dessa beräknas folkpension antingen i förhållande till tid för bosättning i Sverige eller i relation till antalet år för vilka tillgodo-

räknats pensionspoäng. Garantiersättning skall enbart beräknas i förhållande till försäkringstid dvs. i princip samma beräkningsätt som gäller för bosättningstid i nuvarande 5 kap. Bestämmelserna om försäkringstid har för överskådlighetens skull överförts till förevarande kapitel. I denna paragraf anges att försäkringstid skall kunna tillgodoräknas den försäkrade från och med det år då han eller hon fyller 16 år till och med försäkringsfallet (*faktisk försäkringstid*) och för tiden därefter till och med det år då han eller hon fyller 64 år (*framtida försäkringstid*). Den faktiska försäkringstiden beräknas enligt 3 – 5 §§ och den framtida försäkringstiden enligt 6 §.

Såväl faktisk som framtida försäkringstid skall avrundas till närmast antal hela månader. Den sammanlagda försäkringstiden, dvs. summan av faktisk och framtida försäkringstid, skall sedan sättas ned till närmast antal hela år. Detta framgår av paragrafens *andra stycke* och utgör ingen skillnad mot dagens bestämmelser om beräkning av bosättningstid.

3 §

Innehållet i denna paragraf motsvarar 5 kap. 6 § a) och b).

4 §

Denna paragraf motsvarar bestämmelserna om förtidspension i 5 kap. 7 §.

5 §

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar 2 kap. 4 § lagen (1998:702) om garantipension.

6 §

Metoden att beräkna framtida försäkringstid för garantiersättning motsvarar den som gäller för beräkning av framtida bosättningstid för folkpension i form av förtidspension i 5 kap. 9 § i dess nuvarande lydelse. Bestämmelsens uppbyggnad har dock förenklats något i den föreslagna paragrafen.

7 §

Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen upp till en viss garantinivå. I denna paragraf anges att garantinivån för år räknat motsvarar 2,4 gånger prisbasbeloppet.

8 §

Denna bestämmelse motsvarar vad som i dag gäller för folkpension i form av förtidspension och även för garantipension i det reformerade ålderspensionssystemet. Den har kommit till för att undvika att andelsberäknad ersättning ges ut med alltför små belopp. Till följd av samordningsregeln i artikel 45 i förordningen (EEG) nr 1408/71 kommer den som har försäkringstid från andra länder inom EU/EES att få räkna med den tiden för att uppnå de tre kvalifikationsåren. En förutsättning för en sådan sammanläggning är emellertid att den försäkrade kunnat tillgodoräknas minst ett år med försäkringstid i Sverige.

9 §

Till följd av garantiersättningens funktion som utfyllnadsförmån är utgångspunkten för beräkning av denna ersättning sjukersättningens huvudförmån, nämligen den inkomstrelaterade ersättningen. Denna princip anges i *första stycket* av förevarande paragraf. Här anges även att det är den inkomstrelaterade sjukersättningen *före* samordning med eventuell yrkesskadelivränta som avses.

I paragrafens *andra stycke* anges att med inkomstrelaterad sjukersättning jämförelses i detta sammanhang liknande utländsk ersättning som inte är av utfyllnadskaraktär. De särskilda frågeställningar som uppkommer vid beräkning av garantiersättning när den försäkrade har varit försäkrad enligt flera länders lagstiftningar inom EU/EES redovisas i avsnitt 6.3.3.

10 §

I denna paragraf anges hur garantiersättningen beräknas. Garantiersättningen är konstruerad som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ersättningen upp till en garantinivå. Storleken på garantiersättningen är alltså beroende av hur stor den inkomstrelaterade ersättningen är såsom denna anges i 9 §. För den som helt saknar inkomstrelaterad ersättning motsvarar hel garantiersättningen garantinivån. Om den försäkrade har rätt till hel inkomstrelaterad förmån men så låg sådan att den understiger garantinivån, utgör garantiersättningen ett belopp motsvarande skillnaden mellan den inkomstrelaterade ersättningen och garantinivån. Med hänsyn till att garantiersättningen kommer att vara relaterad till prisbasbeloppet måste det vid ingången av varje nytt år göras en ny beräkning av den garantiersättning som skall utges för det kommande året.

11 §

Rätten till garantiersättningen är beroende av försäkringstid som beräknas enligt 2 – 6 §§. I 8 § anges vidare att det krävs minst tre års till-

godoräknad försäkringstid för att garantiersättning skall utges. För att den försäkrade skall vara berättigad till oavkortad garantiersättning krävs att antalet år med försäkringstid som enligt detta kapitel kan tillgodoräknas honom eller henne uppgår till minst 40. I annat fall görs enligt denna paragraf en avkortning av garantinivån till så stor andel som svarar mot förhållandet mellan det antal år som kan tillgodoräknas den försäkrade och talet 40. Därefter sker en reducering med hänsyn till storleken på den inkomstrelaterade ersättningen. Som exempel kan nämnas att om den försäkrade kan tillgodoräknas 20 år med försäkringstid innebär detta att garantiersättningen beräknas genom att garantinivån avkortas till 20/40 av 2,4 gånger prisbasbeloppet. Den på detta sätt reducerade garantinivån avtrappas därefter mot 100 procent av den inkomstrelaterade sjukersättningen som denna anges i 9 §.

12 §

I paragrafen anges hur beräkningen av garantiersättning sker för den som har rätt till partiell sjukersättning enligt 7 kap. 2 §. Beräkningen skall ske så att det först beräknas vad hel garantiersättning skulle ha blivit om rätt till sådan hade förelegat. Därefter sker andelsberäkningen. Om den försäkrade inte kan tillgodoräknas en försäkringstid om 40 år för garantiersättning och garantiersättningen därför enligt 11 § skall avkortas i förhållande till antalet 40-delar, skall sådan avkortning ske först och andelsberäkningen därefter.

9 a kap. Om omvandling av förtidspension till garantiersättning

1 §

Ikraftträdandet av ett nytt ersättningssystem för försäkrade som drabbas av långvarig eller varaktigt medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan innebär att en övergångslösning måste finnas för den stora grupp individer med redan beviljade förmåner från det äldre systemet.

I denna departementspromemoria har föreslagits att denna grupp förtidspensionsförmåner skall tekniskt omvandlas till sjukersättningsförmåner. Av skäl som anförts i avsnitt 10 bör regelverket kring den omvandlingen återges i lagtext i stället för i övergångsbestämmelser. Dessa regler har av praktiska skäl införts i detta nya 9 a kapitel.

I denna paragraf anges de grundläggande principerna för omvandling av förtidspension till sjukersättning. Redan beviljade förtidspensioner och sjukbidrag omvandlas i samband med ikraftträdande av det nya ersättningssystemet till sjukersättning och tidsbegränsad sjukersättning. Ersättningen utges även efter omvandlingen med samma ersättningsgrad. Tidsbegränsad sjukersättning omfattar samma tidsperiod som det tidigare sjukbidraget. I övrigt kommer samma regler att gälla för såväl förtidspensioner som för sjukbidrag vid omvandlingen. Om-

vandling blir som beskrivs i avsnitt 7.2 en engångsinsats som i princip endast görs vid detta tillfälle. De omvandlade ersättningarna utges efter ikraftträdande i form av inkomstrelaterad sjukersättning och garanti-ersättning. Till detta kommer i förekommande fall ett tillägg som räknas fram genom det justeringsbelopp som anges i 5 §.

2 §

Tilläggspension i form av förtidspension grundas på de inkomster som den försäkrade har haft före förtidspensioneringen. I regel påverkas storleken av tilläggspensionen i hög grad av de två högsta inkomsterna under en tidsrymd om fyra år före pensionsfallet. Även andra inkomster som kan ligga långt tillbaka i tiden påverkar i regel också beräkningen. Beräkningen skiljer sig därmed avsevärt från den beräkningen av antagandeinkomsten som föreslås i denna departementspromemoria. Tilläggspensionen utgör dock den inkomstrelaterade ersättningen i nuvarande system och skall därför enligt denna paragraf omvandlas till inkomstrelaterad sjukersättning.

3 §

I denna paragraf beskrivs närmare hur omvandlingen av tilläggspension i form av förtidspension till inkomstrelaterad sjukersättning skall gå till. Den inkomstrelaterade sjukersättningen beräknas på en antagandeinkomst. För omvandlingen av tilläggspensionen inom förtidspensioneringen till inkomstrelaterad sjukersättning krävs således att en antagandeinkomst fastställs. Därefter kan de omvandlade tilläggspensionerna fortsättningsvis behandlas på samma sätt som de nybeviljade inkomstrelaterade sjukersättningarna.

Tilläggspensionen grundas på medeltalet av de femton högsta pensionspoäng eller – om den försäkrade tillgodoräknats endast ett lägre antal – det antal som tillgodoräknats den försäkrade. Medelpensionspoängen grundas följaktligen på genomsnittet av den försäkrades inkomster. Pensionspoäng fastställs dock endast på de inkomster som överstiger ett prisbasbelopp. Det innebär att ett prisbasbelopp måste läggas till den inkomst som kan räknas fram med hjälp av medelpensionspoängen för att den skall kunna sägas motsvara den genomsnittliga inkomst som bör utgöra antagandeinkomsten efter omvandlingen.

Om den försäkrade inte har tillgodoräknats 30 år med pensionspoäng skall tilläggspensionen reduceras och utges med så stor andel som svarar mot antalet år med pensionspoäng. För att anpassa även den inkomstrelaterade sjukersättningen till denna reduktion måste antagandeinkomsten reduceras i motsvarande omfattning. Antagandeinkomsten reduceras med en andel som svarar mot det antal pensionspoängår som tillgodoräknats i förhållande till talet trettio. Genom att på detta sätt re-

ducera antagandeinkomsten kan denna i fortsättningen ligga till grund för beräkningen av den nya inkomstrelaterade sjukersättningen utan ytterligare anpassning.

4 §

Garantiersättningen för den som saknar inkomstrelaterad sjukersättning eller som har en sådan sjukersättning som understiger garantinivån på 2,4 prisbasbelopp beräknas på samma sätt som när sjukersättning beviljas enligt de föreslagna bestämmelserna efter ikraftträdandet. Garantiersättning beräknad efter den nya enhetliga garantinivån i det nya ersättningssystemet utgör en av utgångspunkterna vid beräkningen av den justering av den sammantagna ersättning som behövs för att den försäkrade skall få samma ekonomiska utfall som före omvandlingen. Eftersom den nya enhetliga garantinivån ger en högre ersättning än det nuvarande grundskyddet för gifta kan det i vissa fall komma att innebära att ersättningen måste justeras ner för att det ekonomiska utfallet skall bli detsamma efter omvandlingen som före denna.

5 §

Skillnaden i nettoutfallet mellan en inkomstrelaterad sjukersättning som grundas på en antagandeinkomst beräknad enligt 3 § samt, i förekommande fall, en garantiersättning som beräknas enligt 9 kap. och förtidspensionen beräknad enligt dagens regler förklaras i huvudsak av effekterna av den skatteförmån som ligger i SGA. För att de förtidspensionärer som får sina förtidspensioner omvandlade till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning skall få samma nettoersättning även efter omvandlingen måste skillnaden mellan förtidspensionen beräknad enligt dagens regler och den omvandlade sjukersättningen räknas fram för att korrigera den sammantagna sjukersättningen efter omvandlingen. Denna korrigering eller justering görs med hjälp av ett *justeringsbelopp*. Detta räknas i princip fram som en skillnad mellan den tidigare utgivna förtidspensionen, uppräknad med bruttovärdet av SGA för den enskilde försäkrade vid den kommunalskatt som gäller för denne, och den nya sjukersättningen. Beräkningen är komplicerad och innefattar omvandling av en skatteförmån till en bruttoförmån. Grundskyddet i det nuvarande ersättningssystemet uppräknat med bruttovärdet av SGA utgör därvid det omvandlade grundskyddet eller en *beräkningsmässig garantiersättning*. Metoden är ingående beskriven i avsnitt 7.5. Den använda metoden medför också att ersättningsregler som sammanhänger med utformningen av folkpension och pensions-tillskott i nuvarande system och som inte kommer att ha någon mot-svarighet i det föreslagna ersättningssystemet påverkar den totala er-

sättningen även efter omvandlingen så att nettoersättningen blir densamma såväl före som efter omvandlingen.

Ett justeringsbelopp som kommer att utgöra ett tillägg till sjukersättningen behandlas i allt väsentligt som garantiersättning. Detta innebär bl.a. att det blir en bosättningsbaserad förmån. Däremot kan det inte reduceras mot yrkesskadelivräntan vid omvandlingen eftersom justeringsbeloppet utgör resultatet av en jämförelse mellan ersättningar från respektive system.

De negativa justeringsbelopp som uppstår sammanhänger så gott som uteslutande med att den nya enhetliga garantinivån ger högre ersättning än dagens grundskydd för gifta. Eftersom garantiersättningen utgör en utfyllnad till den inkomstrelaterade sjukersättningen är det naturligt att avräkningen sker i första hand på garantiersättningen.

Omvandlingen av förtidspensioner till inkomstrelaterad sjukersättning och garantiersättning samt justeringsbelopp görs vid ett enda tillfälle. Någon omräkning skall inte göras vid senare förändringar i de förhållanden som förelåg vid omvandlingstillfället. Däremot förfaller justeringsbeloppet då den försäkrade beviljas annan – högre eller lägre – ersättningsgrad.

6 – 7 §§

Till grund för framtagandet av den beräkningsmässiga garantiersättningen ligger en bruttoersättning som består av de förmåner som påverkar SGA, dvs. folkpension, pensionstillskott, tilläggspension (med avdrag för eventuell yrkesskadelivränta) samt utbetald arbetsskadelivränta. Denna faktiska bruttoersättning höjs med bruttovärdet av SGA i förhållande till värdet av det vanliga grundavdraget vid den kommunalskatt som gäller eller skall gälla för den försäkrade vid utgången av 2002. Denna *omvandlade bruttoersättning* korrigeras därefter med avseende på skillnaderna i grundavdraget mellan den högre nivå som SGA-kompensationen gett och den ursprungliga nivån.

Den beräkningsmässiga garantiersättningen är vad som därefter återstår sedan den inkomstrelaterade sjukersättning som den försäkrade har rätt till i det nya systemet och eventuellt förekommande utbetald arbetsskadelivränta dragits av.

Yrkesskadelivränta reducerar i det nuvarande systemet i första hand tilläggspensionen. I det föreslagna systemet kommer yrkesskadelivräntan att i första hand reducera garantiersättningen. Genom att yrkesskadelivräntan reducerar tilläggspensionen kommer den att påverka storleken av SGA-kompensationen, dvs. justeringsbeloppet. Yrkesskadelivräntans effekt på SGA före omvandlingen fastställs därmed en gång för alla. Denna effekt kvarstår även om yrkesskadelivräntan jämkas med avseende på invaliditetsgraden. Eftersom yrkesskadeliv-

räntan efter sådan jämkning kommer att påverka sjukersättningens storlek enligt de föreslagna nya samordningsbestämmelser saknas det anledning att vidta någon ändring av det vid omvandlingen fastställda justeringsbeloppet.

8 §

I de beräkningar som skall göras enligt 6–7 §§ ingår kommunal-skattesatsen för inkomståret 2002 som en komponent. Därvid skall användas den skattesats som följer av den skattetabell som beslutats tillämplig för den försäkrade detta inkomstår. Har skattemyndigheten inte fattat något beslut om tillämplig skattetabell för en försäkrad, t.ex. på grund av att han eller hon har F-skattsedel, får man i stället simulera ett sådant beslut genom att med ledning av folkbokföringsuppgifter för den 1 november 2001 bedöma vilken skattetabell som hade varit tillämplig för den försäkrade.

9 – 10 §§

Justeringsbeloppet i kombination med den enhetliga garantinivån utgör SGA-kompensationen för den enskilde försäkrade. För försäkrade som är bosatta utomlands och får förtidspension som omfattas av bestämmelserna i lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) kommer någon SGA-kompensation inte ifråga. Med anledning av detta sker beräkningen av den omvandlade bruttoersättningen på annat sätt för denna grupp försäkrade än för dem som är obegränsat skattskyldiga enligt inkomstskattelagen. Till summan av de faktiska ersättningarna läggs här i stället bruttovärdet av skatteförmånen, dvs. skattebefrielsen enligt SINK på folkpensionen och en del av pensions-tillskottet. I övrigt sker beräkningen av justeringsbeloppet på samma sätt som för dem som är obegränsat skattskyldiga Sverige.

17 kap. Om sammanträffande av förmåner m.m.

2 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande samordningsbestämmelse som gäller när förtidspension och så kallad yrkesskadelivränta utges samtidigt. Samordningen skall ske på så sätt att sjukersättning i form av inkomstrelaterad ersättning och garantiersättning minskas med tre fjärdedelar av den livränta som överstiger en sjättedels prisbasbelopp. Reduceringen skall i första hand göras på garantiersättningen. I likhet med nuvarande regler föreslås en bestämmelse om att den försäkrade alltid skall ha rätt till ett visst minsta belopp av sjukersättning. Detta belopp bör för månad räknat vara 5 procent av prisbasbeloppet.

18 kap. Om allmänna försäkringskassor**17 §**

I paragrafen har, förutom namnändringar, införts en bestämmelse om garantiersättning av motsvarande innebörd som den som enligt paragrafen inskränker socialförsäkringsnämnds beslutskompetens i förtidspensionsärenden. Således skall nämndens beslut inte omfatta en prövning av förutsättningarna för och storleken av garantiersättning med tillämpning av reglerna om försäkringstid.

15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

Nuvarande ordning för beräkning av ålderspensionsrätt på förtidspension i det reformerade ålderspensionssystemet har tillskapats som en provisorisk lösning i avvaktan på att även förtidspensionssystemet reformeras. De föreslagna ändringarna i denna lag är föranledda av det förändrade sättet att beräkna ålderspensionsrätt på sjukersättning i förhållande till vad som gäller för förtidspension. De föreslagna reglerna tillämpas även för inkomstrelaterad sjukersättning efter omvandling enligt 9 a kap. AFL.

2 kap.**5 §**

I det föreslagna sjukersättningssystemet är det enbart den inkomstrelaterade sjukersättningen som ger ålderspensionsrätt, således inte garantiersättning. Sådan pensionsrätt skall tillgodoräknas på *antagandeinkomsten* minskad med 7 procentenheter som motsvarar den allmänna pensionsavgift som reducerar den pensionsgrundande inkomsten för förvärvsaktiva. För att den systematik LIP är uppbyggd kring inte skall frångås är det dock endast *utbetalad ersättning* som utgör pensionsgrundande inkomst. Resterande del tillgodoräknas i form av ett pensionsgrundande belopp som beräknas enligt 3 kap. I denna paragraf har inkomstrelaterad sjukersättning lagts till uppräknningen av ersättningar som räknas som pensionsgrundande inkomst av anställning. Härvid avses således *utbetalad* inkomstrelaterad sjukersättning.

17 a §

Paragrafen är ny och har kommit till för att förhindra att överkompensation i ålderspensionshänseende uppkommer i de fall inkomstrelaterad sjukersättning samordnats med arbetsskadelivränta.

Arbetskadelivränta är nämligen pensionsgrundande till sitt bruttobelopp. I och med att även inkomstrelaterad sjukersättning till den del som avser utbetald ersättning skall utgöra pensionsgrundande inkomst anges här att i fall av samordning mellan sjukersättning och arbetskadelivränta är livräntan inte pensionsgrundande till den del den har samordnats med inkomstrelaterad sjukersättning.

3 kap.

4 §

I denna paragraf anges att en försäkrad som för någon del av ett år har uppburit inkomstrelaterad sjukersättning skall tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året enligt de närmare förutsättningar som anges i 5 § om inte annat följer av 6 eller 7 §§. En försäkrad som någon gång under året börjat eller upphört uppbära inkomstrelaterad sjukersättning skall således även tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för det året.

5 §

I denna paragraf anges hur pensionsgrundande belopp för inkomstrelaterad sjukersättning beräknas. Principen för beräkningen vid hel förmån är att för varje månad som inkomstrelaterad sjukersättning uppburits skall det pensionsgrundande blottet det året motsvara en tolfte del av skillnaden mellan 93 procent av den antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade sjukersättningen och den pensionsgrundande inkomsten av den sjukersättningen, dvs. den utbetalda ersättningen. Om den försäkrade har partiell sjukersättning görs motsvarande beräkning med en till graden av sjukersättning proportionell andel av 93 procent av antagandeinkomsten.

6 §

Ändringen av denna paragraf är en konsekvens av det föreslagna sättet att beräkna ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning. Jämför även 2 kap. 17 a §.

7 §

Jämför 6 §. Även denna ändring är en konsekvens av sättet att beräkna ålderspensionsrätt för inkomstrelaterad sjukersättning.

4 kap.

1 §

Paragrafens andra stycke, som anger när pensionspoäng skall fastställas i det reformerade ålderspensionssystemet, har ändrats med anledning

av att inkomstrelaterad sjukersättning föreslås utgöra pensionsgrundande inkomst.

9 §

Huvudregeln för beräkning av pensionspoäng enligt LIP anges i 4 kap. 8 §. Denna beräkning baseras på den pensionsgrundande inkomsten. Inkomstrelaterad sjukersättning utgör både pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp. Denna föreslagna ordning har kommit till för att bäst passa det system som bär upp LIP. Det pensionsgrundande beloppet för sjukersättning kan emellertid, till skillnad från det nuvarande pensionsgrundande beloppet för förtidspension, likställas med pensionsgrundande inkomst vid beräkning av pensionspoäng. Det anges därför i den föreslagna ändringen av paragrafen att så skall ske.

5 kap.

13 §

Denna paragraf innehåller det s.k. förvärvsvillkoret. Detta villkor innebär att den pensionsberättigade, för att få pension på den del av pensionsbehållningen som härrör från pensionsgrundande belopp för plikt-tjänstgöring, barnår och studier, måste uppfylla vissa krav avseende tillgodoräknade inkomster m.m. I paragrafens andra stycke har pensionsgrundande belopp för förtidspension bytts ut mot sådant belopp för sjukersättning.

6 kap.

16 §

Ändringen i paragrafen föranleds av att 13 kap. AFL föreslås upphävas.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift

5 §

Enligt den provisoriska lösning för ålderspensionsavgift för inkomstrelaterad sjukersättning som beskrivs i avsnitt 8.7.2. skall staten betala hela denna avgift om 18,5 procent. Förevarande paragraf har ändrats i enlighet med detta.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

6 kap.

1 §

Sjukersättning föreslås samordnas med arbetsskadelivränta enligt samma princip som gäller för samordning mellan förtidspension och sådan livränta. Således skall arbetsskadelivräntan endast utges i den mån den överstiger den sjukersättning som helt eller delvis utges med anledning av samma inkomstförlust som föranlett livräntan.

15.5 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

3 kap.

1 §

Sjukersättning i form av garantiersättning är, enligt vad som närmare beskrivits i avsnitt 6.2, en förmån som enligt systematiken i SofL tillhör de bosättningsbaserade förmånerna. Den skall därför upptas i förteckningen i denna paragraf över vilka förmåner enligt AFL som en person som är bosatt i Sverige är försäkrad för. Sjukersättning i form av garantiersättning ersätter därför folkpension i form av förtidspension beräknad i förhållande till det antal år som har tillgodoräknats som bosättningsstid i Sverige i paragrafens uppräknings av förmåner.

4 §

Den inkomstrelaterade sjukersättningen är till sin karaktär en arbetsbaserad förmån. Den skall därför upptas i denna paragrafs förteckning över förmåner enligt AFL som den som arbetar i Sverige är försäkrad för. Den inkomstrelaterade sjukersättningen ersätter tilläggspension i form av förtidspension i punkten 3 i denna paragraf. Vidare har folkpension i form av förtidspension beräknad i förhållande till det antal år för vilka tillgodoräknats pensionspoäng för tilläggspension tagits bort i punkten 4.

6 §

I denna paragrafs andra stycke anges när den arbetsbaserade delen av socialförsäkringen skall upphöra att gälla. Huvudregeln är att försäkringen upphör att gälla tre månader efter den dag då arbetet har upphört av någon annan anledning än ledighet för semester, ferier eller motsvarande uppehåll. Denna tremånadersfrist benämns efterskyddstid. I

sjukersättningssystemet föreslås, av skäl som redovisas i avsnitt 5.2.1, att efterskyddstiden för den inkomstrelaterade förmånen skall vara ett år. Denna för den inkomstrelaterade sjukersättningen förlängda efterskyddstid har införts i ifrågavarande lagrum.

12 §

I paragrafens nuvarande lydelse stadgas att en person är försäkrad för intjänande av ålderspensionsrätt om han eller hon har förtidspension som har beräknats utifrån antagandepoäng. Det kan förekomma att en person som aldrig haft ett arbete har förtidspension beräknad enligt 13 kap. 2 §. Denna bestämmelse skyddar personer som hör till en sådan kategori, t.ex. en person som uppburit vårdbidrag. För inkomstrelaterad sjukersättning kan motsvarande förhållanden gälla. Paragrafen har därför omarbetats för att ge samma skydd i ålderspensionshänseende för den aktuella personkretsen.

13 §

Ändringen i denna paragraf innebär att den som inte är försäkrad för arbetsbaserade förmåner vid tidpunkten för försäkringsfallet men som då uppbär någon av de i paragrafen uppräknade förmånerna, till vilka även har lagts garantiersättning, ändå är försäkrad för inkomstrelaterad sjukersättning.

4 kap.

2 §

I paragrafen har endast gjorts den justeringen att ordet pensionsförmåner bytts ut mot ordet förmåner. Detta för att sjukersättning i form av garantiersättning, som inte är pensionsförmåner, skall rymmas här.

6 §

Då inkomstrelaterad sjukersättning inte är pensionsförmåner har, av samma skäl som i 2 § ordet pensionsförmåner bytts ut mot ordet förmåner i denna paragraf.